MINISTERIO DA FAZENDA

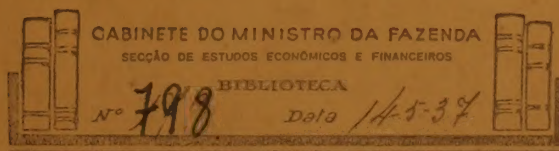
RELATORIO

Apresentado ao Sr. Ministro da Fazenda sobre a proposta do Orçamento Geral para o exercicio de 1936

RIO DE JANEIRO
IMPRENSA NACIONAL
1935

MINISTERIO DA FAZENDA

RELATORIO

Apresentado ao Sr. Ministro da Fazenda sobre a proposta do Orçamento Geral para o exercicio de 1936

RIO DE JANEIRO
IMPRENSA NACIONAL
1935

Eram, antigamente, as propostas dos orçamentos de Receita e de Despesa, transmittidas, pelo Governo, á Camara dos Deputados, acompanhadas de tabellas explicativas e de uma exposição do Ministro da Fazenda ao Presidente da Republica, exposição que trazia annexados quadros elucidativos dos rédditos e gastos.

Vigorava, ao tempo, o decreto n. 2.887, de 9 de agosto de 1879, que admittira, em orçamentos distinctos, a previsão da Receita e a fixação da Despesa. Revogado o dispositivo da lei, pelo art. 2º do decreto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933, adoptou-se o principio salutar da unidade formal, que, felizmente, a nova Constituição consagrou (art. 50).

O estudo da materia iniciava-se, então, na Commissão de Finanças da Camara dos Deputados, cujo membro designado para relatar a Receita expunha longamente a situação economica e financeira do paiz, suggerindo remedios tidos como capazes de melhoral-a. Na producção desse trabalho, largo manancial de optimos ensinamentos, brilharam a intelligencia e a cultura de Carlos Peixoto, Homero Baptista e de muitos outros deputados.

Na Republica Nova, instituido o Poder Discricionario, ficaram enfeixadas em mãos do Governo as funcções executiva e legislativa; mas nem por isto deixou o poder unico de se occupar com a feitura do orçamento, prescrevendo regras que visam não só preencher lacunas, como remover inconvenientes (decreto n. 23.150 supra referido).

Foi creada, por esse decreto, uma Commissão de orçamento que fará — diz o art. 3º, letra d *— a fusão dos orçamentos dos diversos Ministerios. "Fazer a fusão" importa, no caso, incumbir esse grupo de funccionarios de effectuar todo o trabalho orçamentario, na sua ultima phase, anterior á remessa ao Legislativo. Não se Póde admittir creasse a lei commissão tão numerosa para a tarefa unica de sommar nove parcellas.*

O atrazo com que os demais Ministerios têm remettido ao da Fazenda as propostas de suas despesas, para o exercicio seguinte, impede seja mais completo, por exiguidade de tempo, o exame da commissão. Nos ultimos dias, é feito o serviço atabalhoadamente, mourejando-se sem interrupção, para não ser ultrapassado o prazo constitucional. Nestas condições, é possivel se note uma ou outra falha no trabalho apresentado.

Cumpre, portanto, a essa Commissão de Fazenda, por intermedio do seu relator, levar ao conhecimente do respectivo Ministro o resutado de seus trabalhos, bem como organizar quadros e demonstrações, prestar esclarecimentos e informes que possam ser de alguma utilidade á Camara dos Deputados, no exame minucioso que costuma fazer dos orçamentos da Republica.

E' a razão de ser deste relatorio.

APRECIAÇÃO DE RECEITA

Senhor Ministro da Fazenda.

A Commissão incumbida de levantar o quadro da previsão da Receita Publica, para 1936, tem a honra de passar ás mãos de Vossa Excellencia o incluso trabalho.

Monta o total dessa Receita a 2.359.696:000$000 Confrontada essa importancia com a votada para 1935, verifica-se o saldo de 190.119:000$000 a favor de 1936. Fez-se a exclusão não só dos tributos que, de accôrdo com preceitos constitucionaes vigorantes em 1 de janeiro de 1936, pertencerão aos Estados e Municipios, como daquelles cuja arrecadação foi vedada. Importam taes tributos, exceptuados os que dizem respeito ao Districto Federal, em 145.000 contos, assim discriminados:

Rendas supprimidas ou transferidas para os Estados e Municipios de accôrdo com a nova Constituição

RECEITA		ESTIMATIVA PARA 1936
RENDA ORDINARIA		
I — RENDA DOS IMPOSTOS		
II — Consumo:		
41 — Gazolina e carbureto de calcio		15.000:000$000
III — Circulação:		
Imposto de transporte	20.000:000$000	

Taxa de viação .	20.000:000$000	
Imposto sobre vendas mercantis	80.000:000$000	120.000:000$000

IV — Renda:

Cedular sobre a renda de immoveis	....	10.000:000$000
Total.	....	145.000:000$000

Addicionada essa quantia ao total da Proposta .... (2.359.696:000$000), alcançar-se-ia a somma de .... 2.504.696:000$000, que, comparada com o orçado, para 1935 (2.169.577:000$000), aponta a differença para mais, em 1936, de 335.119:000$000.

Além do Quadro Geral da Receita provavel, calculadas as percentagens respectivas, inclue-se o seguinte:

a) quadro comparativo da arrecadação realizada nos annos de 1930 a 1934, extrahidas as médias do quinquenio e do triennio (1932-1934), e mais a receita orçada para 1935;

b) demonstração da Receita nos exercicios de 1925-1936, pelos grandes titulos;

c) relações percentuaes da Receita nos exercicios de 1925 a 1936;

d) comparação da Receita orçada para 1935 com a Proposta para 1936.

PASSAGEM DE RENDAS E SERVIÇOS PARA O ACTUAL DISTRICTO FEDERAL

Entendeu a Commissão, submettendo o assumpto a exame e decisão de Vossa Excellencia, conservar na Proposta os impostos e taxas que, cobrados presentemente, no Districto Federal, pela União, teriam que ser transferidos ao Municipio, em obediencia á Constituição, devendo-se manter do mesmo modo, na Proposta da Despesa, as dotações relativas aos serviços de caracter estadual ou municipal. E

assim procedeu a Commissão pelas difficuldades que surgem na applicação dos dispositivos constitucionaes pertinentes a essa deslocação de rédditos e gastos.

Basta considerar que as fontes de receita a serem transladadas para o actual Districto Federal attingem apenas a 72.862:000$000; ao passo que os onus da despesa sobem a 127.628:490$100. Dahi um *deficit* para o Municipio de 54.766:490$100

Os quadros que se seguem confirmam o asserto:

RESUMO

Da renda pertencente ao Districto Federal e arrecadada pela União

Renda Ordinaria	36.862:000$000
Renda Extraordinaria	36.000:000$000
Total............	72.862:000$000

DISCRIMINAÇÃO

(Proposta de Orçamento para 1936)

RENDA ORDINARIA

I — RENDA DOS TRIBUTOS

II — Imposto de consumo sobre:

41. Gazolina e carbureto de calcio	6.000:000$000

III — Imposto de taxas sobre a circulação:

52. Imposto sobre vendas mercantis	25.000:000$000

IV — Imposto sobre a renda:

Renda cedular de immoveis.	5.000:000$000

VI — Diversas rendas:

67. Renda da Policia do Districto Federal (parte da Inspectoria de Vehiculos)			350:000$000

III — RENDAS INDUSTRIAES

125 — Da Assistencia a Psychopathas.		262:000$000	
133 — Contribuição das companhias, etc.:			
Quota da fiscalização da Société Anonyme du Gaz do Rio de Janeiro	160:000$000		
Idem, idem, da City Improvements Company Ltd.. .	80:000$000	240:000$000	
134 — Renda do Gabinete de Physiotherapia e Radiologia da Policia Militar		10:000$000	512:000$000
Total da Renda Ordinaria			36.862:000$000

RENDA EXTRAORDINARIA

166 — Imposto de industria e profissões, no Districto Federal	17.500:000$000
167 — Taxa de saneamento da Capital Federal.	3.500:000$000
168 — Taxa de consumo d'agua, etc. . . .	15.000:000$000
Total da Renda Extraordinaria	36.000:000$000
Total geral	72.862:000$000

DESPESAS QUE DEVERIAM SER TRANSFERIDAS AO DISTRICTO FEDERAL

Ministerio da Justiça e Negocios Interiores.	30.510:553$700
Ministerio da Educação e Saude Publica...	69.899:416$400
Ministerio da Viação e Obras Publicas.....	27.218:520$000
	127.628:490$100

MINISTERIO DA JUSTIÇA E NEGOCIOS INTERIORES

NUMERO DA SUB-CONSIGNAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	FIXA	VARIAVEL
	VERBA 6ª		
	Policia Civil do Districto Federal		
	PESSOAL		
9	Censura theatral	118:800$000	
20	Inspectoria do Trafego	2.338:800$000	
30	Para pagamento do pessoal contractado da Inspectoria do Trafego		37:200$000
		2.457:600$000	37:200$000
	Total do Pessoal	2.494:800$000	

MATERIAL

	I — MATERIAL PERMANENTE		
10	Signaes electricos, postos e placas para a direcção do transito publico		40:000$000
	II — MATERIAL DE CONSUMO		
21	Accessorios do material de transporte		20:000$000
31	Fardamento para serventes e motoristas		1:500$000
			21:500$000
	III — DIVERSAS DESPESAS		
37	Illuminação e força motriz		35:000$000
40	Installações de signaes electricos de direcção do transito publico		50:000$000
			85:000$000
	Total do material		146:500$000
		2.457:600$000	183:700$000
	Total Geral	2.641:300$000	

NUMERO DA SUB-CONSIGNAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	FIXA	VARIAVEL
	VERBA 7ª		
	Policia Militar do Districto Federal		
	Pessoal (excluidos os reformados)	13.813:325$600	7.173:480$000
	Total do Pessoal	20.986:805$600	
	Material	....	1.390:320$000
		13.813:325$600	8.563:800$000
	Total da verba	22.377:125$600	

VERBA 11ª

Corpo de Bombeiros

PESSOAL

Pessoal (excluidos os reformados)	2.984:837$500	2.126:890$600
Total do Pessoal	5.111:728$100	
Material	....	380:400$000
	2.984:837$500	2.507:290$600
Total da Verba	5.492:128$100	

RESUMO DO MINISTERIO DA JUSTIÇA

Pessoal	28.593:333$700
Material	1.917:220$000
Total	30.510:553$700

MINISTERIO DA EDUCAÇÃO E SAUDE PUBLICA

NUMERO DA SUB-CONSIGNAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	FIXA	VARIAVEL
	VERBA 1ª		
	Secretaria de Estado		
	PESSOAL		
12	Serviço de enfermagem	675:000$000	
	Total	675:000$000	
	VERBA 11ª		
	Directoria da Defesa Sanitaria Internacional e da Capital Federal		
	PESSOAL		
24	Inspectorias dos Centros de Saude........................	92:720$000	
25	Delegacias de Saude........................	271:690$000	

26	Centro de Saude de Inhaúma	130:100$000	
27	Serviço de Saneamento Rural do Districto Federal	773:350$000	
28	Idem, idem, idem (mensalistas)	1.094:412$000	
34	Inspectoria de Engenharia Sanitaria	202:500$000	
35	Fiscalização de Generos Alimenticios	459:930$000	
37	Fiscalização de Leite e Lacticinios	283:700$000	
33	Fiscalização de Carne Verde	323:360$000	
39	Laboratorio Bromatologico	480:370$000	
40	Laboratorio de Saude Publica	410:880$000	
45	Centro de Saude (Para admissão, etc.)		150:650$000
		4.523:012$000	150:650$000
	Total do Pessoal	4.673:662$000	

MATERIAL

123 e 129	Permanente		300:000$000
130 a 132	Consumo		355:000$000
133 a 137	Diversas despesas		290:000$000
140	Permanente (Insp. Fisc. Exercicio Profissional		4:000$000
141 e 142	Consumo (Idem, idem)		6:040$000
143 a 145	Diversas despesas (Idem, idem		4:960$000
146 e 147	Permanente (Insp. Alimentação e Serviços Annexos)		27:500$000
143 a 153	Consumo		80:000$000
154 e 155	Diversas despesas (Idem, idem)		30:260$000

NUMERO DA SUB-CONSIGNAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	FIXA	VARIAVEL
156	Permanente (Laboratorio de Saude Publica)		16:000$000
157 a 161	Consumo Idem, idem		110:000$000
162 a 165	Diversas despesas Idem, idem		20:800$000
	Total do Material		1.244:560$000
		4.523:012$000	1.395:210$000
	Total Geral	5.918:222$000	

VERBA 13ª

Directoria de Protecção á Maternidade e á Infancia

PESSOAL

NUMERO DA SUB-CONSIGNAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	FIXA	VARIAVEL
1	Inspectoria de Hygiene Infantil	411:740$000	

2	Abrigo Hospital Arthur Bernardes	375:180$000	
3 e 4	Gratificação ao medico de pernoite e pessoal contractado.....	....	78:210$000
		786:920$000	78:210$000
	Total do Pessoal	865:130$000	

MATERIAL

5 a 9	Permanente	....	100:000$000
10 a 18	Consumo	....	560:000$000
19 a 22	Diversas despesas	....	244:000$000
	Total do Material	....	904:000$000
		786:920$000	982:210$000
	Total Geral	1.769:130$000	

VERBA 14ª

Directoria de Assistencia Hospitalar

PESSOAL

1	Directoria	36:000$000	
2 e 3	Pessoal contractado, gratificações etc.		166:000$000
4	Hospital de S. Francisco de Assis (Pessoal do Quadro)......	764:060$000	
5	Idem, idem (Diarias)		99:186$000

NUMERO DA SUB-CONSIGNAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	FIXA	VARIAVEL
6	Idem, idem (Contractados)		30:000$000
7	Hospital D. Pedro II Pessoal do Quadro	352:440$000	
8	Idem, idem (Diarias)		9:150$000
9	Idem, idem (Contractados)		29:000$000
10	Preventorio Paula Candido Pessoal do Quadro	205:786$000	
11	Hospital Colonia Curupaity	259:010$000	
12 e 13	Hospital Estacio de Sá Pessoal Contractado e Gratificações		164:800$000
		1.617:296$000	498:136$000
	Total do Pessoal	2.115:432$000	
	MATERIAL		
14 a 16	Permanente		20:000$000
17 a 19	Consumo		20:000$000
20 a 24	Diversas despesas		30:000$000
25 e 26	Permanente		70:000$000
27 a 34	Consumo		874:000$000

35 e 36	Diversas despesas		165:000$000
33 a 41	Permanente		17:400$000
42 a 54	Consumo		313:200$000
55 e 56	Diversas despesas		24:400$000
57 a 60	Permanente		13:000$000
61 a 70	Consumo		237:000$000
71 a 73	Diversas despesas		17:000$000
74 a 78	Permanente		40:000$000
79 a 84	Consumo		380:000$000
85 a 90	Diversas despesas		195:000$000
91 a 93	Permanente		49:000$000
94 a 104	Consumo		374:568$000
105 e 106	Diversas despesas		48:000$000
	Total do Material		2.884:568$000
		1.617:296$000	3.382:704$000
	Total Geral	5.000:000$000	

VERBA 15ª

Directoria de Assistencia a Psychopathas e Prophilaxia Mental

PESSOAL

1	Directoria	586:800$000	
2	Idem (Pessoal Contractado)		166:200$000
3	Hospital Nacional de Psychopathas (Pessoal do Quadro)	179:400$000	
4	Idem, idem, idem (Gratificações	10:600$000	

NUMERO DA SUB-CONSIGNAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	FIXA	VARIAVEL
5	Idem, idem, idem (Mensalistas)	591:030$000	
6	Idem, idem, idem (Contractados)	....	105:600$000
7	Instituto de Psychopathologia	50:400$000	
8	Pavilhão de Molestias Nervosas e Inst. de Pathologia Nervosa	10:320$000	
9	Escola de Retardados	3:600$000	
10	Escola Profissional de Enfermeiros	27:150$000	
11	Colonia de Pschopathas (Homens) — Pessoal do Quadro	114:600$000	
12	Idem, idem (Pessoal Subalterno)	265:084$000	
13	Idem, idem (Contractados)	....	24:000$000
14	Colonia de Psychopathas (Mulheres) — Pessoal do Quadro	114:600$000	
15	Idem, idem (Pessoal Subalterno)	183:034$000	
16	Ambulatorio Rivadavia Corrêa e Pavilhão Presidente Epitacio	178:450$000	
17	Secção da Escola Profissional de Enfermeiros	60:700$000	
18	Idem, idem, idem (Premios)	....	600$000
19	Idem, idem, idem. (Contractados)	....	24:000$000
23	Instituto Neuro-syphilis	38:040$000	
		2.416:808$000	320:400$000
	Total do Pessoal	2.737:208$000	

MATERIAL

24 a 34	Permanente		90:000$000
35 a 50	Consumo		1.900:000$000
51 a 57	Diversas despesas		177:731$000
58	Permanente		8:800$000
59	Consumo		2:400$000
60	Permanente		8:800$000
61	Consumo		2:400$000
62 a 72	Permanente		39:000$000
73 a 95	Consumo		750:000$000
97 a 101	Diversas despesas		51:000$000
102 a 115	Permanente		78:600$000
116 a 132	Consumo		664:500$000
133 a 139	Diversas despesas		77:000$000
154 a 158	Permanente		41:000$000
159 a 164	Consumo		140:000$000
165 a 168	Diversas despesas		62:000$000
	Total do Material		4.093:231$000
		2.416:808$000	4.413:631$000
	Total da Verba	6.830:439$000	

NUMERO DA SUB-CONSIGNAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	FIXA	VARIAVEL
	VERBA 19ª		
	Inspectoria de Aguas e Esgotos		
	PESSOAL		
1	Pessoal do quadro	2.307:530$000	
2	Differença de vencimentos	2:400$000	
3	Contractados	504:000$000	
4 a 11	Pessoal jornaleiro, etc.		6.286:573$000
12 e 13	Differença de vencimentos e pessoal contractado		675:600$000
		2.813:930$000	6.962:173$000
	Total do Pessoal	9.776:103$000	
	MATERIAL		
14 a 18	Serviço de Esgotos		34.094:826$000
19 a 22	Material Permanente		1.750:000$000

23 a 30	Material de Consumo		1.190:000$000
31 a 36	Diversas Despesas		1.328:760$000
37 a 39	Indemnizações		696:843$800
40	Contribuição de 1 ½ %, etc.		340:960$700
41	Construcção de obras, etc.		529:131$700
	Total do Material		39.930:522$400
		2.813:930$000	46.892:695$400
	Total da Verba	49.706:625$400	

RESUMO

Verba 1ª	675:000$000
" 11ª	5.918:222$000
" 13ª	1.769:130$000
" 14ª	5.000:000$000
" 15ª	6.830:439$000
" 19ª	49.706:625$400
Total do M. da Educação	69.899:416$400

MINISTERIO DA VIAÇÃO E OBRAS PUBLICAS

NUMERO DA SUB-CONSIGNAÇÃO	NATUREZA DA DESPESA	FIXA	VARIAVEL
	VERBA 11ª		
	Inspectoria Geral de Illuminação		
	Pessoal	602:400$000	21:120$000
		623:520$000	
	Material		45:000$000
	Sociedade Anonyma do Gaz		26.550:000$000
		602:400$000	26.616:120$000
	Total da Verba	27.218:520$000	

Na demonstração, que acabamos de fazer, da Despesa, deixámos de computar as dotações orçamentarias da Justiça Local e tambem as concernentes ao "ensino secundario e complementar deste, superior e universitario", tendo em vista o que estabelecem os arts. 105 e 150, letra *d*, da Constituição.

Não faz a Carta Magna referencia especial á Policia Civil, no Districto Federal, para excluil-a dos serviços de caracter local, mas dada sua ligação com a Justiça, de que é dependente, não póde estar subordinada sinão á União.

Quanto á Policia Militar, pareceu á maioria da Commissão, salvo melhor juizo, que a intelligencia do art. 167 da Constituição é a seguinte:

Consideram-se as policias militares como reservas do Exercito, para gozarem das mesmas vantagens a este concedidas:

a) quando mobilizadas, para aguardar ordens da União;

b) quando, depois de mobilizadas, sejam utilizadas pela União.

Os serviços de esgotos e de illuminação da cidade são executados por força de contractos firmados entre a União e companhias estrangeiras (Société Anonyme du Gaz e Rio de Janeiro City Improvement Company, Limited). Seria possivel transferil-os agora á Prefeitura, por decisão unilateral ?

Na cidade do Rio de Janeiro é a agua fornecida pelo Governo da União, mediante o pagamento de taxa cobrada por penna ou hydrometro.

Em consequencia do augmento consideravel da população, tem-se verificado ultimamente serem insufficientes as captações effectuadas, o que levou o Poder Discricionario a tratar da execução das obras de aproveitamento das aguas do Ribeirão das Lages. Para isso, não só autorizou a emissão de 80.000 contos em apolices, como tambem abriu concurrencia publica, cujo edital, na clausula 16ª, prescreve que as rendas arrecadadas relativas ao serviço de aguas sejam recolhidas ao Banco do Brasil.

Já foram abertas as propostas respectivas, e é de crer que dentro em breve sejam iniciadas as obras de adducção das referidas aguas.

Nem de outro modo se poderia responder ás constantes e justas reclamações dos habitantes da Capital da Republica.

Providenciar para que lhes fosse fornecida agua sufficiente constitue problema vital, cuja solução não póde agora ser adiada.

Accresce que a União possue mais de duzentos mil contos de reis invertidos no serviço de que se trata. São bens que se incorporaram ao patrimonio nacional, e por isso figuram em seu activo, para cujo crescimento muito concorreu um emprestimo levantado na Inglaterra, pelo Governo Federal, emprestimo que já foi resgatado.

Como poderia o Municipio indemnizar a União de tão quantiosa somma, ainda que o fizesse parcelladamente, dentro de prazo razoavel ?

O orçamento da Prefeitura, para 1935, apresenta estes algarismos: Receita estimada em 271.577:951$8, e Despesa fixada em importancia exactamente igual.

Todavia, os que acompanham o movimento financeiro do paiz sabem que serão abertos creditos extraordinarios, pois os dispendios municipaes excederão, é de crer, aquella cifra.

A situação está longe de ser folgada, notadamente se levarmos em conta que o serviço da divida externa está provisoriamente reduzido de muito.

Por estes fundamentos, acredita a Commissão que o melhor alvitre será deixar que a Camara dos Deputados resolva, em sua alta sabedoria, o que fôr mais acertado e conveniente aos interesses nacionaes.

Cumpre salientar que a Constituição não estabeleceu definitivamente a devisão das rendas, tanto que, no art. 8 e seu paragrapho, das Disposições Transitorias, determinou se organizasse um projecto de emenda ás prescripções que regulam a especie.

* * *

Na apreciação da estimativa da Receita colhem-se alguns factos que merecem ser apreciados:

a) Estribado no art. 17, § 2º, parte final do decreto n. 24.168, de 26 de abril de 1934, deixa o Ministerio da Guerra de recolher ao Thesouro as rendas industriaes por elle arrecadadas. Não está o dispositivo legal derogado pelo art. 50 da Constituição ?

Parece-nos que sim.

Não constam da Despesa as dotações relativas ao emprego daquellas rendas, o que infringe indubitavelmente o

principio benefico da *universalidade*, que o preceito constitucional consagra, mirando assegurar a verdade orçamentaria.

b) Os debitos de diversos Estados á União, provenientes de obrigações do Thesouro, que lhes foram entregues por emprestimo, crescem de anno para anno, á falta do pagamento dos juros vencidos. Na proposta para 1936, a quantia de 111.741 contos, subordinada á rubrica n. 179, foi apurada pela Contadoria Central da Republica.

Faz-se necessario providenciar sobre a liquidação dessa divida, a qual contribue para aggravar o *deficit* verificado.

LEGISLAÇÃO

Os actos emanados dos Poderes Executivo e Legislativo que autorizaram, não só a percepção da receita, como a creação da despesa, devem constar dos orçamentos. O apanhado, porém, dessa legislação só póde ser effectuado, com acerto, pelos departamentos, repartições e serviços a que ella disser respeito.

Vossa Excellencia já providenciou junto aos seus collegas das outras pastas no sentido de serem fornecidos taes informes, que serão enviados á Camara, logo que recebidos.

CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA PUBLICA

Pelos titulos usados em nosso orçamento, são agrupadas, de modo confuso, as rendas federaes.

Antes de tudo, seria conveniente, que, adoptando-se principios da bôa technica orçamental, se subdividisse toda a Receita Ordinaria em tres categorias: *Rendas de Economia Publica*, *Rendas de Economia Privada* e *Contribuições Especiaes*.

As primeiras (constituidas pelas *exacções*), o Estado as recebe em virtude da autoridade que tem para tributar, ou seja a autoridade de gravar o patrimonio formado pelas economias particulares. Essas *exacções*, ou são *geraes*, quando acodem a necessidades do Estado, necessidades cuja satisfação a todos aproveita (*impostos*); ou são *especiaes*, quando se applicam a dispendios de uma determinada actividade da administração, aproveitando aos que dão causa a essa actividade (*taxas*).

As segundas (*rendas de economia privada*) nascem da actividade lucrativa do Estado. Se elle explora, por exem-

plo, uma estrada de ferro e proporciona ao publico meios de transporte, recebe deste — é claro — a indemnização do serviço prestado. Neste caso, porém, fica ao arbitrio de cada um acceitar ou não o serviço offerecido, ao passo que as rendas de economia publica são impostas pelo Estado. Dahi a differenciação estabelecida: rendas *coactivas* e [illegible] *lucrativas*.

No systema allemão, entendem-se por *contribuições especiaes* as quantias que uma corporação publica recebe de outra, em virtude do direito publico; ou de particulares, em virtude de preceito de lei, sem pacto especial.

Nesta ultima subdivisão, enquadram-se-iam, com respeito ao nosso orçamento, as rendas que a Constituição de 1934 transferiu ao Municipio, se arrecadadas pela União, a titulo de [illegible] das despesas de caracter local, custeadas pelos cofres federaes.

* * *

AUGMENTO RAZOAVEL DA RECEITA PUBLICA

Na hypothese a que o orçamento federal, seja quando é elaborado, seja depois de executado, vem exprimindo um desequilibrio, pelo excesso dos gastos sobre a arrecadação. Ao apresentar em confrontação a Receita e a Despesa, é que se poderá calcular a importancia provavel desse *deficit*. Para minoral-o ou extinguil-o, existe a [illegible] dos dispendios, e caso não seja bastante, o augmento razoavel da Receita.

Nesta exposição, só cabe analysar os meios de conseguir tal augmento, os quaes se resumem: *a*) em crear impostos, ou majorar os existentes; *b*) em obter maiores rendas, pelo aperfeiçoamento do apparelho arrecadador; *c*) em realizar operações de credito, incluindo nestas a emissão de papel-moeda.

Examinemos cada um delles:

a) *Creação e majoração de impostos*:

O imposto não previsto pela Constituição, se creado pelo Poder Central, tem que ser arrecadado pelos Estados, repartindo-se a renda entre estes, a União e os Municipios (art. 10, n. VII, paragrapho unico, da Constituição).

Resta-nos, por conseguinte, a ampliação dos existentes.

Apparece amiude quem se insurja contra a medida, por se encontrar esgotada a

CAPACIDADE TRIBUTARIA DO BRASIL

E' esta uma phrase de que se vem, desde muito, usando e abusando, as mais das vezes sem conhecimento perfeito de causa.

Em verdade, nossa situação economica e financeira apresenta-se inçada de difficuldades, mas, por outro lado, é mistér averiguar a inverosimilhança das affirmações que constituem a defesa do contribuinte. O fisco é deveras antipathico. Olham-no todos com acrimonia, e dahi a celeuma e os protestos quando se insinúa qualquer augmento de tributação.

De regra, os que mais gritam não são os que supportam o peso maior do gravame.

Os proletarios, os humildes — sempre bons contribuintes — isentos das taxações sobre rendas, porque de facto não as possuem, mourejam, resignados, sob o aguilhão dos impostos indirectos, que, fazendo subir cs preços, lhes encarece a vida: direitos aduaneiros, tributos sobre consumo, etc., e até o famigerado imposto sobre vendas mercantis, recurso usado pela Allemanha, ao tempo da grande guerra, recurso que todos os economistas condemnam, mas que, talvez por isto, quasi todos os paizes adoptam.

Fazem excepção: a Inglaterra, a Suissa e a Hollanda.

Nos Estados sujeitos á voracidade de tres fiscos — o federal, o estadual e o municipal — vicejam, para tormento do pobre, imposições outras que redundam em novos vexames.

Na hora em que o mundo começa a comprehender melhor a solidariedade social, todo o regime tributario attenderia, antes do mais, á disparidade entre os tributados, se a justiça fiscal, ou antes o ideal fiscal, não continuasse a ser a "*associação de duas palavras que traduz apenas ironia cruel*".

Trataremos em seguida da investigação dos limites a que póde attingir a carga tributaria, problema economico complicado e cujas soluções, até hoje apresentadas, ou nada significam, ou são de apoucado valor.

Preliminarmente, é preciso considerar que tal carga só póde ser constituida pelas rendas que o Estado aufere da economia dos particulares, sob a fórma de impostos, exclui-

ias quaesquer outras que não tenham caracter propriamente fiscal. Além disto, todos os calculos, conjecturas e conclusões não devem ser baseados nos orçamentos, simples quadros de previsão; mas nas contas definitivas das receitas realmente percebidas.

Os methodos principaes para avaliar a capacidade tributaria de um paiz assentam, ou na população, ou na renda nacional.

O primeiro consiste em estimar *per capita* a importancia da carga tributaria, dividindo a totalidade das receitas fiscaes pelo numero de habitantes. O quociente, porém, não exprime, com verdade, os onus de cada cidadão, por isso que seria preciso extremar, do total dos habitantes, a *população activa*, que é o verdadeiro factor da productividade. Mas calcular a *população activa* é pretender alcançar coisa difficillima, mesmo em paizes de estatisticas desenvolvidas e melhoradas.

Póde-se, portanto, ter esse resultado por inacceitavel, notadamente no Brasil.

Baseia-se na renda nacional o segundo methodo, que na sua applicação faz surgir desde logo difficuldade insuperavel: a determinação dessa renda.

Affirma notavel economista:

> "Ha paizes cujos dados estatisticos não permittem tentar calcular a renda nacional. Por outro lado, em um mesmo paiz, os calculos feitos por autores differentes chegaram a resultados tambem differentes."
>
> "Os serviços estatisticos não puderam ainda fornecer resultados proximos da verdade. Mesmo na Allemanha, onde esses serviços testemunham consideravel progresso, verificam-se muitas divergencias. Para os paizes agricolas e, em geral, os paizes menos adiantados, a avaliação da renda nacional é quasi impossivel."

Calculada essa renda por cabeça de habitante, leva-nos a conclusões inteiramente falsas. Foi organizado um quadro estendendo-se a 29 Estados. Delle se infere que, depois da America do Norte, é Cuba o paiz mais rico do mundo ! ! ! (Vide Wealth and Income of the American people, Ingalls, 216).

Accresce que a renda nacional não indica a potencialidade economica de um paiz, visto como não determina, em

toda sua extensão, a prosperidade nacional. Esta — como explica o professor Angelopoulos — não depende sómente daquella renda, mas sobretudo do modo por que são repartidos os rendimentos entre as classes sociaes, da medida pela qual são satisfeitas as necessidades das classes inferiores.

Avaliar a carga fiscal, tendo em vista a producção agricola, é tambem inadmissivel:

1º. Porque as estatisticas — sobretudo no Brasil — dessa actividade economica são falhas e lacunosas.

2º. Porque o valor de qualquer producção, avaliado na fonte, pouco representa. Completado o *cyclo da circulação*, atravez dos intermediarios, tal valor cresce de muito.

Como se vê, os processos apontados para julgar da capacidade tributaria de um paiz deixam muito a desejar, e applicados em nosso paiz onde é notoria a falta de estatisticas e de outros elementos, nada podem esclarecer.

O que se permitte asseverar é que, quando diminue o consumo de um paiz, a sua capacidade fiscal baixa concorrentemente; mas não é possivel determinar o limite dessa baixa.

SYSTEMA TRIBUTARIO

A creação de impostos federaes, ou a majoração dos existentes, tem sido realizada de maneira desordenada, e repetidamente com infracção manifesta dos principios que fundamentam a theoria dos tributos. Possuimos, em consequencia, um systema imperfeitissimo, por injusto, desigual e quasi anarchico. Originam-se os erros do facto de termos vivido sempre sob o regime do *deficit*. Em face de situações prementes, de difficuldades que deveriam antes ser sanadas pela reducção severa dos dispendios, creámos, forçados por circumstancias de momento, novas fontes de receita. Nunca houve, porém, estudo sério de reorganização tributaria. Praticava-se tudo atabalhoadamente, e sempre com o fito unico de conseguir renda. Dessarte, sobrepunha-se ao principio da equidade a noção do rendimento.

Na primeira Republica, começamos a augmentar inconsideradamente os direitos de aduana, enveredando pelo proteccionismo descomedido, sem um plano de conjuncto, e amparando, vez por outra, industrias inteiramente ficticias.

Em 1899 (lei n. 641, de 14 de novembro, art. 1°) acossados por uma crise financeira, introduzimos, em nosso sys-

tema, os impostos de consumo, sob inspiração de Joaquim Murtinho, então Ministro da Fazenda.

As taxas desses dois tributos indirectos cresciam, ou se estendiam a outros generos, de um para outro exercicio financeiro.

Recorremos depois ao imposto sobre vendas mercantis, contrariando a tendencia moderna para uma imposição mais equitativa.

Alterámos tambem o systema do imposto sobre a renda, taxando-a moderadamente. A receita dessa fonte tem sido muito menor que a proveniente, não só dos direitos aduaneiros, como dos impostos de consumo.

Na proposta para 1936, os impostos directos representam apenas 8,65 % da renda propriamente tributaria.

Nos Estados Unidos, a taxação directa equivale a tres quartos dos tributos arrecadados; na Inglaterra, a dois terços; na Allemanha, á metade, e na França, a dois quintos.

A predominancia dos impostos directos sobre os indirectos é hoje idéa vencedora. Comtudo, alguns paizes ainda não conseguiram pôl-a em pratica, por isso que a taxação indirecta, de facil percepção, figura nos orçamentos com sommas consideraveis.

O quadro seguinte mostra os totaes arrecadados em 1929 e 1934 dos impostos aduaneiros, de consumo e sobre a renda, com as percentagens em relação á renda tributaria.

RECEITA	Arrecadação em papel (contos de réis)		Percentagens em relação á Renda Tributaria	
	1929	1934	1929	1934
Direitos de Importação	956.442	739.364	55,11	40,70
Imposto de Consumo	426.749	506.082	24,59	27,86
Imposto sobre a Renda	75.716	150.247	4,36	8,27
	1.458.907	1.395.693	84,06	76,83

Eis, a largos traços, o desenvolvimento do nosso quadro tributario, depois do Imperio.

* * *

Afigura-se á Commissão que se poderia fazer, com vantagem, a revisão dos impostos de consumo.

Começar-se-ia por extinguir os que gravam mercadorias de venda fraca: leques, ventarolas, instrumentos de musica e outras. A mingua da receita obtida quasi não compensa os gastos de arrecadação.

Reduzir-se-ia, com o intuito de augmentar a arrecadação, o imposto sobre phosphoros. Antes de 1930, uma caixinha pagava $030 de imposto de consumo. Na gestão Whitaker, o imposto foi elevado a $035, e a seguir criou-se nova tributação que se denominou "Imposto de producção sobre as fabricas de phosphoros". Este imposto, arbitrado em $090 por caixinha, foi meses depois reduzido a $070. Dessa tributação excessiva resultou baixa de consumo, o qual vinha, de anno para anno, augmentando regularmente. Ainda hoje indica uma differença de 40 % para menos, quando, se não existisse o exaggero da taxação, fôra de esperar uma elevação identica á baixa.

Lembrariamos se examinasse attentamente o assumpto. Talvez fosse possivel fazer uma reducção de $020 no imposto de producção, que passaria de $070 a $050, conservando inalterado o imposto de consumo.

A providencia faria alargar a producção, o que augmentaria a receita e traria vantagens outras a certas actividades economicas.

O ex-Delegado do Thesouro no Estado do Rio, Dr. Alvaro Carrilho, presentemente director das Rendas Internas, em discurso que pronunciou no Congresso de Collectores, trata da materia, com a proficiencia de costume.

Transcrevemos desse discurso os seguintes trechos:

> "A maior fonte de receita deste Estado, como é sabido, era, até bem pouco tempo, a industria do phosphoro e das bebidas (aguardente e alcool), sendo que o primeiro concorria com quasi 50 % da sua arrecadação geral.
>
> Hoje, esses dois productos cederam logar aos tecidos e ao cimento, cuja producção vem num crescendo animador.

Basta dizer que, em 1929 e 1930, quando não existia a taxa de producção sobre aquella industria, arrecadaram-se, de imposto de phosphoros, as importancias, respectivamente, de 11.056 e 11.506 contos de réis, não incluindo os emolumentos de registro.

Em 1931, quando foi creada a taxa de producção, a arrecadação desceu a 6.477 contos; em 1932 a 5.186 contos; em 1933, contados somente os 12 mezes do exercicio, a 4.933 contos; e, em 1934, de janeiro a novembro, a 3.400 contos de réis.

Comparadas essas importancias com a de 11.299 contos, a quanto montou a renda desse producto em 1925, quasi dez annos atraz, chega-se, desoladamente á conclusão de que algo está influindo na restricção do seu consumo.

Não se diga que esse formidavel decrescimo tenha sido motivado pela transferencia de fabricas deste Estado para outros, porque os dados officiaes nos demonstram que a arrecadação da taxa de phosphoros em todo o paiz vem soffrendo a mesma *debacle*.

Em 1929, com a taxa de $030, por caixa, a renda importou em 24.000 contos; em 1930, com a mesma taxa, em 25.000 contos; em 1931, com a taxa majorada para $035, em 16.092 contos; e, em 1932, em 18.100 contos.

Póde-se allegar que o addicional de producção, que em 1931 rendeu 11.076 contos, e, em 1933, 36.540 contos, vem compensando o decrescimo verificado no consumo; mas essa compensação não deixa de ser em grande parte annullada pelo reflexo que a diminuição das rendas opera fatalmente nos outros impostos, como o do sello adhesivo, vendas mercantis e imposto de renda."

Poder-se-ia, talvez, após estudo minucioso da materia, gravar certos generos de producção nacional e de largo consumo, taes como banha e matte, e além disso majorar as taxas existentes para tecidos, calçados e algumas bebidas.

A situação economica actual aconselha não gravar genero importado do estrangeiro, afim de evitar reclamações, sinão represalias.

O augmento de receita proveniente de novas taxações

não seria evidentemente pesado ao contribuinte, pois, em 1936, os impostos de consumo ficarão desonerados de cerca de 70.000 contos, que a esse titulo são actualmente cobrados pelos Estados. O art. 6°, n. I, letra *b*, da Constituição, dá competencia privativa á União para decretar impostos de consumo de quaesquer mercadorias, excepto os combustiveis de motor de explosão.

Damos em seguida as informações que obtivemos da Secção Technica da Commissão de Estudos Financeiros e Economicos:

IMPOSTOS ESTADUAES DE CONSUMO

ARRECADADO E ORÇADO EM 1933 E 1934

ESTADOS	VALOR EM CONTOS DE RÉIS	
	1933	1934 *
Amazonas	153	160
Pará	67	60
Maranhão	2.905	150
Piauhy	408	1.310
Ceará	836	940
Rio Grande do Norte	1.712	1.620
Parahyba	586	1.820
Pernambuco	6.198	5.070
Alagôas	2.345	2.353
Sergipe	278	646
Bahia	1.039	3.000
Espirito Santo	—	—
Rio de Janeiro	1.318	3.120
S. Paulo	14.000 *	17.500
Paraná	2.418	7.020
Santa Catharina	—	1.100
Rio Grande do Sul	14.131	11.180
Minas Geraes	5.110	7.210
Goyaz	30	145
Matto Grosso	41	50
Total	53.575	64.454

* Dados orçamentarios.

Passemos agora ao imposto sobre a renda.

Todos conhecem a grande evasão desse tributo, não só no Brasil, como em outros paizes; do mesmo passo que não ignoram ser a lei quem abre muita vez as portas a essa evasão.

Buscando remediar o mal, elaborou o Dr. Benedicto Costa, membro desta Commissão, o trabalho que ora é submettido á alta apreciação de Vossa Excellencia.

PROJECTO

MODIFICA O REGULAMENTO DO IMPOSTO SOBRE A RENDA

Art. 1°. A partir de 1936, as sociedades em nome collectivo, as de capital e industria, as em commandita e as firmas individuaes, cujo capital exceder de 100:000$000, ou cujas vendas mercantis excederem de 500:000$000, deverão pagar o imposto pelo lucro liquido, de accordo com o respectivo balanço, ficando equiparadas, para o effeito da tributação, ás sociedades anonymas:

A determinação da renda tributavel por meio de coefficiente é um systema arbitrario e imperfeito de avaliação de rendimentos.

Só deve ser tolerado em casos excepcionaes e como medida transitoria.

Na França, cuja legislação inspirou largamente a nossa no que toca ao imposto de renda, tambem se adoptou em 1917 o processo de coefficientes, para calculo do lucro de commercio e da industria. Mas a Camara dos Deputados não admittiu esse regimen senão como nma *transação* que dedeveria ser uma *transição*.

De facto, já em 1920, uma lei autorizou a administração a exigir de toda a empresa, cujo algarismo de negocios excedesse de 50.000 francos, a apresentação de sua escripta, para a verificação do lucro real.

Logo depois, em 1926, a França aboliu inteiramente tal processo, que alli se denomina *forfaitaire*.

A reforma fiscal, emprehendida na França em 1934, restabeleceu o systema de coefficiente — mas sómente para

os pequenos contribuintes, que effectuarem vendas annuaes não excedentes de 300.000 francos, ou que não percebam receita superior a 40.000 francos, proveniente de origem diversa.

Entre nós, o methodo de coefficientes não se estende ás sociedades anonymas e ás por quotas de responsabilidade limitada — o que gera uma situação de injusta desigualdade entre estas e outras sociedades.

Além de ferir o principio da igualdade de todos perante o imposto, o actual regimen pode conduzir á transformação das sociedades anonymas, ou, pelo menos, das de responsabilidade limitada, em sociedades em nome collectivo, ou de responsabilidade illimitada.

Accresce que não poucos abusos occorrem á sombra de semelhante regimen.

Firmas e sociedades ha que, além do lucro proveniente de vendas mercantis, auferem outros, decorrentes de actividade diversa.

Esses outros quasi sempre não são accusados nas declarações de rendimentos.

E como no caso de opção pelo pagamento de imposto de accordo com a receita bruta não se pode exigir o exame da escripta do interessado — pois o systema de coefficientes tem principalmente em vista evitar a exhibição dessa escripta — segue-se que facil é subtrahir á tributação os rendimentos que não defluem propriamente das vendas mercantis.

E não pequena é a lesão que o fisco soffre em consequencia da adopção do systema.

Ha ainda a ponderar que da medida agora proposta resultará, sem duvida, sensivel augmento de arrecadação.

Demais ella não prejudicará as sociedades ou firmas, cujo capital exceda de 100:000$000, ou cuja receita bruta seja superior a 500:000$000, por isso que não é possivel suppor que ellas não possuam ou não possam custear uma contabilidade regular.

As que tiverem capital, ou receita bruta menor, ficará garantido o direito á opção, como é justo.

E' um regimen analogo ao da França.

Art. 2º. No *contrôle* das declarações de rendimentos classificados na 4ª categoria poder-se-á tomar em consideração o aluguel ou o valor locativo da casa

propria e do escriptorio destinado ao exercicio da profissão do interessado, o numero de empregados, a posse e valor de automoveis, bem como outras circumstancias que, a juizo das autoridades fiscaes, revelem sua situação de fortuna.

§ 1º. No caso de declaração de renda que evidentemente não corresponda ás condições economicas ou aos encargos e despesas pessoaes do contribuinte, o encarregado do lançamento poderá arbitrar os rendimentos, tendo em vista essas condições ou os encargos pessoaes, salvo prova de que a renda accusada é a realmente auferida.

§ 2º. Salvo prova da veracidade da declaração, o total das deducções na renda relativa á 4ª categoria não excederá de 30 % da alludida renda.

§ 3º. Na falta de prova a que se refere o paragrapho precedente e sem prejuizo do disposto no art. 2º, considerar-se-á como renda bruta cedular do contribuinte a importancia de que o total das deducções representar os 30 %.

§ 4º. E' admissivel para demonstrar a veracidade da declaração da renda e escripturação da receita e despesa do interessado, desde que feita com regularidade e comprovada com os documentos que a autoridade fiscal exigir.

§ 5º. No caso de arbitramento previsto neste artigo, a renda não será inferior ao quadruplo do aluguel ou valor locativo da casa de residencia do contribuinte e do edificio ou local destinado ao exercicio de sua profissão.

Sabido é que a verificação ou *contrôle* dos rendimentos relativos á 4ª categoria constitue problema de solução ardua.

Facil é occultar parte desses rendimentos, pois são recebidos de innumeras pessoas, que não prestam informação sobre os pagamentos feitos.

Entre nós essa facilidade está dando logar a serios e numerosos abusos.

Alguns dos contribuintes da alludida cedula não vacillam em confessar o processo empregado para illudir a lei e prejudicar o Thesouro.

Tal processo consiste no seguinte: indicar nas declarações todas as deducções que poderão ser comprovadas, e mencionar como renda bruta apenas a que bastar para, effectuadas as deducções, tornar o interessado isento do imposto.

Como é obvio, pouco importa exigir, nessa hypothese, a comprovação das despesas relativas ás deducções legaes: taes despesas serão evidentemente comprovadas e, abatidas da renda declarada, farão descer esta ao limite não taxavel.

O fisco fica, assim, completamente desarmado: tem-se que assistir a tudo isso de braços cruzados e inerte, porque não ha meios para apurar e descobrir a verdadeira renda do contribuinte. Além disso, a lei actual não permitte claramente as providencias agora lembradas.

Semelhante estado de coisas não pode perdurar, pois gera iniqua e revoltante desigualdade entre contribuintes, com sensivel damno do erario.

As medidas propostas porão certamente freio ás evasões prejudiciaes de rendimentos.

Ellas agirão, em regra, como meio de intimidação, e deverão ser postas em pratica com muita cautela e tolerancia, para que tambem não degenere o imposto de renda em tributação excessivamente arbitraria, e, portanto, injusta e aberrante de sua propria indole.

As medidas suggeridas não constituem novidade.

Providencias analogas, e quiçá mais rigorosas, se põem em pratica em quasi todos os paizes que adoptam o imposto de renda.

A Belgica, por exemplo, admitte o systema indiciario ou dos signaes exteriores para a cobrança do imposto complementar. Quanto á renda tributavel das profissões liberaes, a lei determina que ella será a differença entre as receitas e as despesas e que, *salvo prova em contrario*, essas despesas são fixadas em um quinto das alludidas receita.

Quer dizer que, na Belgica, o total das despesas dos que excedem profissões liberaes não póde exceder de 20 % da renda bruta (lei consolid. de 1931).

Ora, o projecto é muito mais liberal, pois admitte que o total das despesas attinja a 30 % da renda bruta.

Na França, o pedido de esclarecimento para o exame da declaração de renda pode referir-se a um ou outro dos elementos que ella deve mencionar (renda bruta ou despesa).

Pode referir-se ao rendimento bruto, si ao agente da administração parece que a cifra por elle accusada não corresponde ás condições em que exerce a sua profissão, á importancia de sua clientela, ás taxas habituaes de seus honorarios, á sua reputação profissional.

A lei vigente obriga todos os contribuintes desta classe a possuir contabilidade, ainda que submettidos ás regras do segredo profissional (L. Trotabas — Précis de Science et legislation financières, ed. de 1933 — supplemento).

Aliás, no tocante ao imposto geral, o *contrôleur* tem a faculdade de rocorrer aos signaes exteriores da fortuna do contribuinte, para verificar a veracidade da declaração dos rendimentos desta categoria (profissões não commerciaes) e póde exigir a exhibição da escripta do interessado (autor e ob. cit. — supplemento).

Na Republica Argentina, presume-se que o rendimento dos contribuintes, que exercem uma profissão ou officio, é de tres vezes o aluguel que pagam ou que se lhes computa pelo local de seu trabalho e pelo de sua casa de residencia, quando o aluguel não exceder de 200 pesos mensaes, e de quatro vezes, quando o aluguel for superior a essa quantia, sem prejuizo da declaração sobre a renda real. (Lei numero 11.586, de junho de 1932.)

Na Italia, ao agente do fisco é facultado tomar em consideração, como elemento indiciario para avaliar os rendimentos profissionaes, o valor locativo da habitação do contribuinte.

Art. 3º. No caso de obrigatoriedade da declaração de renda e de lançamento *ex-officio* por falta desta, applicar-se-á ao interessado apenas a multa de 20$000 a 200$000, si elle demonstrar em tempo habil que sua renda global liquida não ultrapassa a réis 10:000$000, ou, em si tratando de firma ou sociedade, si elle provar opportunamente não ter auferido lucro no anno de base do imposto.

Paragrapho unico. Si o interessado apresentar, no prazo legal, os esclarecimentos de que trata o art. 114 do regulamento do imposto de renda e se

se verificar que está sujeito ao tributo, não se lhe applicará o disposto no art. 88, § 1º, do referido regulamento, quanto á perda de deducções ou do direito de opção.

O Decreto n. 21.554, de junho de 1932, que alterou o regulamento do imposto de renda, estatuiu que no caso de falta de declaração de renda de pessoas physicas, que percebem mais de 10:000$000 de rendimentos, bem como no caso de falta de declaração de firmas ou sociedades, se fará o lançamento *ex-officio* sem se permittir, no primeiro caso, qualquer deducção, e, no segundo caso, com a obrigação de pagamento do imposto pela receita bruta.

Antes da expedição do Decreto n. 21.554, enorme era o numero de processos de lançamento *ex-officio*, que se instauravam por falta de declaração de renda e que tinham de ser annullados, com grande perda de tempo e prejuizo da repartição, porque, logo depois de iniciados, os interessados demonstravam que não eram passiveis do imposto por não terem tido lucro no anno de base ou por não auferirem renda liquida global superior a 10:000$000, feitas as deducções a que tinham direito.

O citado Decreto procurou evitar esse inconveniente.

Succede, comtudo, que a medida estabelecida para impedil-o tem provocado vehementes protestos, alguns aliás procedentes.

Pondera-se, entre outras coisas, que ella acarreta grande desigualdade entre os contribuintes.

Assim, si um individuo solteiro e outro casado e com quatro ou cinco filhos deixaram de fazer declaração e auferirem renda igual, de 20:000$000, soffrerão multa igual e irão pagar o mesmo imposto, em consequencia da glosa de todas as deducções, quando, segundo a lei, dadas essas deducções, o solteiro deveria pagar imposto e o que tem familia, não.

A disposição proposta evitará essa disparidade de tratamento, pelo menos, nas hypotheses alli previstas, e impedirá o trabalho inutil de se instaurar processo *ex-officio* para logo depois o annullar.

O artigo 88, § 1º, continuará porém a applicar-se no caso em que o interessado não fizer a declaração e não apresentar, em tempo habil, os esclarecimentos necessarios ao lançamento *ex-officio*.

Art. 4º. Entre os encargos de familia a que se refere o artigo 40 do regulamento do imposto de renda se incluirão os relativos a paes maiores de 60 annos e irmãs solteiras ou viuvas sem arrimo, se não tiverem rendimentos proprios e viverem na propria casa e a expensas do contribuinte — desde que este faça a necessaria comprovação.

§ 1. A concessão, quanto a irmãs, é restricta á hypothese prevista no art. 398 do Codigo Civil.

§ 2º. Poderá admittir-se, para supprir a prova a que se refere o artigo anterior, a affirmação, por escripto, com firma reconhecida, de duas pessoas que forem contribuintes do imposto de renda, não estejam em debito e tenham o mesmo domicilio do interessado.

Art. 5º. A falsidade da declaração ou da affirmação relativa a encargos de familia, bem como a declaração falsa de pagamento ou recebimento de juros, commissões e outros rendimentos, com o fim de lesar o fisco, serão punidas com multa de 1:000$000 a 5:000$000 e equiparadas, para o effeito da sancção criminal, ao crime previsto no artigo 17 do Decreto n. 4.780, de 27 de dezembro de 1923.

O Decreto n. 21.554, de junho de 1932, restringiu a deducção relativa a encargos de familia a esposa e filhos menores, sem economia propria (art. 40, letra *e*, do Decreto n. 17.390, modificado pelo referido decreto n. 21.554).

A medida resultou da necessidade de fazer cessar abusos e fraudes, que se vinham verificando, em detrimento do interesse da Fazenda Publica.

As falsas declarações de encargos de familia, referentes a paes e irmãs, não encontravam obstaculo pela grande difficuldade que ha de apurar em cada caso a veracidade da declaração.

No emtanto, a limitação tem suscitado justas reclamações daquelles que, onerados realmente com o sustento de paes e irmãs, se acham privados hoje do abatimento das respectivas despesas.

Entendo que a disposição agora alvitrada poderá attender ás conveniencias em jogo: do fisco e do contribuinte.

Si, por um lado, ella permitte a deducção, por outro, procura acautelar o interesse publico e evitar a fraude, que manda equiparar ao crime previsto no artigo 17 do Decreto n. 4.780, de 1923.

Segundo esse preceito, é crime que acarreta pena de prisão o acto de falsificar talões, recibos, quitações, guias e outros documentos destinados á arrecadação da renda da União.

O texto proposto allude tambem á declaração falsa de recebimento ou pagamento de juros, commissões, etc., afim de lesar a fazenda nacional.

E' outra pratica abusiva que se está generalizando, conforme se tem verificado na Directoria do Imposto de Renda.

Individuos inescrupulosos se conluiam para prejudicar o fisco ou não pagar o imposto e usam para esse fim de manobras fraudulentas.

Eis mais ou menos o artificio empregado:

O individuo *A*, que percebe renda de 30 contos annuaes, acumplicia-se com os individuos *B* e *C* e faz a sua declaração de rendimentos deduzindo delles a somma de 20:000$000, a titulo de juros pagos a *B* e *C*.

As declarações de *B* e *C* são apresentadas e em cada uma dellas se menciona a renda de 10:000$000 de juros.

Ficam, assim, os tres isentos do imposto, porque nenhum tem renda superior a 10:000$000.

Intimado a provar o pagamento dos juros, *A* apresenta recibo passado por *B* e *C*.

Estes, por sua vez, objectam que a divida, de que provêm os juros, decorre de promissorias, que já foram inutilizadas.

Como se vê, trata-se de fraude que cumpre cohibir a todo o transe, em bem do imposto.

Afigura-se-me que a medida consubstanciada na disposição em apreço poderá satisfazer o fim que visa.

Art. 6º. O exame a que se refere o art. 173 do Decreto n. 17.390, de julho de 1926, modificado pelo Decreto n. 21.554, de junho de 1932, poderá ser effectuado pelos peritos ou empregados do imposto sobre a renda.

Segundo o art. 173 do regulamento actual, só aos agentes fiscaes é permittido effectuar o exame de escripta, no caso em que essa providencia se torna necessaria para apuração da veracidade dos balanços.

A pratica tem demonstrado que semelhante faculdade deve ser estendida aos empregados e peritos do imposto de renda.

Nem sempre os agentes fiscaes, preoccupados com o fiel desempenho das proprias attribuições, já de si penosas, podem effectuar aquelle exame com a presteza que se faz mister.

Accresce que, não estando familiarizados com o imposto de renda, lhes escapará talvez no exame algum detalhe ou circumstancia, que muito interessaria apurar, para a descoberta de qualquer omissão de rendimentos.

Succede mais que, entre os empregados do imposto de renda, existem já contadores ou guarda-livros, que, para o fim que se tem em vista, mais facil e proveitosamente poderão realizar a verificação da escripta commercial.

De resto, a medida, além de nada ter de impugnavel, não retira dos agentes fiscaes a attribuição que lhes dá o art. 173 do regulamento. Amplia apenas essa faculdade aos funccionarios do imposto de renda.

Demais, adoptado o alvitre contido no art. 1° do projecto — muito maior será o numero de firmas ou sociedades que terão de apresentar balanços para o effeito do pagamento do imposto. Dahi a necessidade de augmentar o numero de funccionarios autorizados a proceder ao exame da escripta.

Art. 7°. O direito de haver restituição do imposto de renda, pago ou arrecadado independentemente de lançamento, prescreve em 90 dias, depois do respectivo pagamento.

Trata-se de uma disposição indispensavel não só á estabilidade e certeza das relações juridicas entre o fisco e o contribuinte, como tambem á protecção dos interesses do Thesouro.

Com ella se evita que este fique por dilatado tempo sujeito a desembolso de sommas, já arrecadadas e incorporadas ao seu patrimonio.

A legislação fiscal de todos os paizes procura cercar o erario de medidas tutelares, entre as quaes a da perempção ou prescripção em favor do Estado.

São sempre curtos os prazos dessa prescripção, nomeadamente no que toca á restituição de impostos.

Nossas leis de finança se orientam por esse principio.

Em relação ao imposto de consumo, de sello e de alfandega, a legislação garante sufficientemente o interesse fiscal. Chega mesmo a só permittir a restituição do imposto em casos especiaes ou execepcionaes.

A lei aduaneira estabelece prazo exiguo para pleiteal-a (tres mezes segundo o art. 666 da Consolidação das Leis das Alfandegas — ampliado recentemente para um anno). E só a faculta em caso de erro ou engano nos despachos.

No caso do imposto de renda, porém, o fisco está como que desamparado.

Si satisfeito o tributo independente de lançamento — o que a lei faculta ao contribuinte — póde este pretender a restituição no prazo longo de cinco annos, porque, não havendo no regulamento actual preceito algum que fixe prescripção de prazo menos extenso, para o pedido de reembolso nessa hypothese, tem-se de admittir a prescripção de cinco annos do Codigo Civil.

Certo é que o art. 170, § 5º, do regulamento manda notificar o contribuinte, quando se verificar que pagou imposto a mais, afim de que possa pedir a restituição.

Succede, porém, que o regulamento não marca o prazo para esse pedido.

Demais as Secções do imposto de renda nos Estados não se acham apparelhadas para procederem á revisão immediata das declarações de renda, entregues com pagamento do imposto (caso em que este se paga independentemente de lançamento).

Dahi ficar a Fazenda Nacional, durante 1, 2, 3 e mais annos, sujeita a restituições do imposto que for satisfeito a mais, ao ser apresentada a declaração. E quando mesmo se faz a intimação prevista no art. 170, § 5º, não fica a Fazenda fóra dessa situação prejuicial, porque, como se resaltou, ainda nessa hypothese, o interessado póde requerer o reembolso em tempo mais ou menos dilatado.

Ha ainda a ponderar que não pequena parte da arrecadação do imposto de renda se opera por meio da retenção nas fontes de rendimentos e não por meio de declaração de renda.

Não ha dispositivo actualmente que cogite da prescripção, no caso de pagamento a mais por essa fórma de cobrança.

A prescripção quinquennal terá tambem de ser admittida nessa hypothese, o que absolutamente não convem aos interesses fiscaes.

Assim, é evidente que se impõe a prescripção de 90 dias, agora suggerida.

Art. 8º. Findo o prazo para a reclamação ou para o recurso, sem que se tenha feito uso desses remedios, prescreve o direito de obter a reforma ou a annullação do lançamento do imposto de renda, pela instancia administrativa ou judicial, quer directa, quer indirectamente por via de embargo, no processo executivo.

Paragrapho unico. Prescripto o direito de obter a reforma do lançamento, considera-se tambem extincto o de pedir restituição do imposto pago em consequencia desse acto.

As considerações adduzidas em relação ao artigo anterior têm tambem inteira applicação ao que dispõe este preceito.

Elle não faz mais do que reeditar um principio consagrado pela doutrina e pela pratica fiscal dos povos cultos.

No caso de impostos directos, cobrados mediante lançamento, este se consolida e se torna irretratavel, uma vez decorrido o prazo para a reclamação ou o recurso, sem que se faça uso desses remedios juridicos.

E' o que ensinam os escriptores mais autorizados.

Vejam-se, entre outros, Myrbach Rheinfeld — *Précis de Droit Financier;* Otto Mayer — *Droit adm. all.*, 2º vol.; Arnaldo de Valles — *La Validità degli atti administrativi;* G. Jéze — *Principes Généreaux du droit adm.*, ed. de 1925.

Observa Arnaldo de Valles que, quando se estabelecem prazos para atacar determinados actos e resulta da lei que taes termos foram fixados precisamente para crear a certeza de uma situação juridica, que permitta proceder com segurança aos actos posteriores, a extincção do prazo produz preclusão, de sorte que não será possivel, atacando o acto posterior ou final, invocar a invalidade do acto precedente.

r. accrescenta:

"Assim é, por exemplo, em materia de imposto, sobre cujo montante não póde discutir por occasião da arrecadação" (Ob. cit., pags. 442 e 443).

"Para que se possa chegar, pela superveniencia da força juridica material, a uma situação juridica determinada e inatacavel, de maneira que notadamente o Estado credor saiba ao certo sobre que creditos ou receitas elle póde contar e não seja obrigado a reclamar indefinidamente debitos atrazados e recomeçar sem cessar antigas negociações; para que, por outro lado, a decisão de uma autoridade possa ser effectivamente executada, é necessario que as decisões dos orgãos administrativos adquiram primeiro a *force juridica formal*.

"A força juridica *formal* apparece quando o prazo para apresentar a reclamação (*plainte*) contra um acto administrativo se extingue, sem que o meio de direito tenha sido introduzido contra esse acto; toda a reclamação produzida depois do esgotamento do prazo deve ser recusada como *apresentada tardiamente*." (Myrbach Rheinfeld — *Precis de Droit Financier*, pags. 318 e 319.)

"Em materia de impostos directos, as reclamações contra os róes nominativos (lançamento) devem se apresentadas no prazo de tres mezes a partir da publicação dos róes. Passado esse prazo, os róes são reputados legalmente feitos, não é mais permittido criticál-os nem directa nem indirectamente". (G. Jèze — *Les Principes Généraux du Droit adm.*, ed. de 1925, pag. 91.)

"Para apresentar a reclamação ha prazos curtos, que correm a partir da notificação do lançamento. São prazos preclusivos. Findo o prazo, a divida do imposto permanece tal como o acto a determinou.

"Para o imposto directo, a pretenção (referente á restituição) está submettida desde o começo a uma restricção resultante do effeito juridico proprio do lançamento. Quando a cobrança se realizou de accôrdo com o lançamento, ella é coberta por este ultimo. A restituição não se poderá fazer sinão atacando ao mesmo tempo o proprio lançamento e *observando as fórmas e os prazos* para isso estabelecidos." (Otto Mayer — *Droit adm. all.*, vol. II.)

No emtanto, dada a nossa pouca familiaridade com a technica da tributação directa e com os principios que a regem, a regra da prescripção ou perempção, quanto ao direito de impugnar o lançamento, póde ainda originar duvida: dahi a necessidade de ficar estabelecida em uma norma juridica.

Art. 9º. Por perdas extraordinarias, de que trata o art. 40, letra *d*, do regulamento do imposto de renda, entender-se-ão as provenientes de caso fortuito ou força maior, taes como incendio, tempestade, naufragio e accidentes semelhantes.

Paragrapho unico. O prejuizo em firmas só será deductivel da renda global dos socios, si por estes effectivamente indemnizado.

A lei n. 4.625, de 31 de dezembro de 1922, definiu as perdas extraordinarias como se acha expresso no texto proposto (art. 31, alinea *c*).

A lei n. 4.984, de 31 de dezembro de 1925, que modificou o regime do imposto de renda, revigorou expressamente aquelle dispositivo, mas, alludindo ás perdas extraordinarias, não reproduz inteiramente a disposição da lei de 1922.

Estatue apenas que, para o calculo da renda global liquida, se permittirá a deducção das "perdas extraordinarias" que não tiverem sido compensadas por seguros ou qualquer outra indemnização, desde que não tenham sido computados no calculo do rendimento liquido das categorias" (art. 18, § 5º, letra *d*).

A redacção do art. 18, § 5º, letra *a*, da lei de 1925, suscitou duvida sobre o que se deveria entender por perda *extraordinaria*.

A principio, a Delegacia Geral do Imposto sobre a Renda, considerando ainda em vigor a lei de 1922, só admittia a deducção de perdas que resultassem das causas indicadas naquella lei.

O antigo Conselho de Contribuintes, pronunicando-se sobre a materia como instancia de recurso, não acolheu o criterio adoptado pela repartição. Considerou derogada a lei de 1922 e passou a interpretar o art. 40, letra *d*, do regulamento, isoladamente, sem se ater aos termos da lei de 1922.

Para distinguir as perdas *ordinarias*, não previstas no regulamento, das perdas *extraordinarias*, levava em conta a sua *previsibilidade*.

Assim, decidiu que é perda *extraordinaria* a decorrente de desvalorização de titulos de credito (*debentures*), resultante da fallencia da sociedade devedora, mas não reputou extraordinaria a perda proveniente de prejuizo em firmas ou

sociedades commerciaes, por ser *previsivel* ou, melhor, por ser um evento inherente aos negocios ou operações mercantis.

Por ultimo, a Directoria do Imposto de Renda, alargando o conceito de perda extraordinaria, passou a permittir aos membros de firmas ou sociedades de pessoas a deducção, na renda global, dos prejuizos soffridos por ellas e debitados em sua conta individual.

Como se vê, é necessario evitar a incerteza a que o texto regulamentar dá origem.

Por outro lado, a faculdade de deduzir prejuizo em firmas póde conduzir a grandes evasões de renda.

Em regra, o prejuizo em firma não é desde logo indemnizado pelos socios.

Ora, um prejuizo que o socio não indemnizará ou que terá de ser coberto pelo lucro de exercicios posteriores e que não lhe será, por isso, distribuido, não deve ser abatido de sua renda de outras fontes.

Na America do Norte, deu-se ultimamente o brado de alarma contra os abusos das deducções a titulo de perdas ou prejuizo.

Segundo o Secretario da Fazenda daquelle paiz, as perdas de capital devem ser deduzidas sómente da renda de capitaes, embora se consinta no abatimento do prejuizo verificado em firmas, porque, diz elle, neste caso, o prejuizo não póde ser ficticio, pois o commerciante declara todo o lucro apurado pela firma, ainda aquelle que não é distribuido, o que torna evidente o prejuizo, quando verificado.

Entre nós, porém, só o lucro distribuido é que se accusa na declaração do socio.

Demais, si ás pessoas naturaes só fôr licito deduzir a perda decorrente de caso fortuito ou força maior, não ha como admittir que o socio, como pessoa physica, possa abater, de sua renda global, prejuizo que não resulte de semelhante causa ou que não indemnizará de facto.

Importa frizar que, por interpretação liberal, dada ao art. 53 do regulamento, se tem permittido ás pessoas juridicas a deducção de toda a sorte de perdas, sejam ou não extraordinarias, defluam ou não de força maior, o que já representa para os respectivos membros uma evidente vantagem sobre os outros contribuintes, a que se não concede tão ampla faculdade de deducção de perdas.

Assim, admittir que os socios abatam da renda accusada em sua declaração individual, em todo e qualquer caso, o

prejuizo da firma, será — parece — aggravar a desigualdade já existente entre elles e as demais pessoas naturaes.

Nessas condições, só na hypothese em que ficar provado ter o socio indemnizado effectivamente o prejuizo se lhe poderá facultar a deducção.

Art. 10. O prazo para entrega das declarações de rendimentos terminará a 31 de março de cada anno.

Art. 11. O pagamento obrigatorio do imposto de renda começará a 1° de julho.

Art. 12. As pessoas juridicas e firmas individuaes que tiverem de pagar o imposto pelo lucro real apresentarão o balanço correspondente ao periodo de 12 mezes, anterior a 1° de abril.

Paragrapho unico. Quando o balanço se encerrar a 31 de março, permittir-se-á prorogação do prazo por 30 dias, para sua apresentação.

Art. 13. As firmas individuaes e as sociedades, que encerraram balanço de 12 mezes no periodo de abril a junho de 1935, e não gozarem do direito de opção pelo pagamento do imposto, de accôrdo com a receita bruta, ou não quizerem usar desse direito, satisfarão o tributo, em 1936, sobre o lucro relativo ao periodo de 12 mezes anteriores a 1° de abril, que se calculará proporcionalmente, tomando-se por base os balanços de 1935 e 1936.

§ 1°. No caso previsto neste artigo, o lançamento do imposto se fará depois de 15 de julho de 1936. data em que findará o prazo para entrega dos balanços pelas firmas e sociedades a que o mesmo se refere.

§ 2°. As firmas e sociedades a que allude o artigo 14, que gozarem do direito de opção e preferirem pagar o imposto pela fórma estabelecida no citado dispositivo, deverão declaral-o por escripto, até 31 de março de 1936.

§ 3°. Os balanços a serem apresentados, a partir

de 1937, pelas citadas firmas e sociedades, serão os encerrados antes de 1º de abril.

§ 4º. A's firmas e sociedades referidas neste artigo é licito apresentarem, para pagamento do imposto relativo a 1936, o balanço concluido em 1935, ou o balanço que effectuarem até 31 de março de 1936, correspondente a periodo inferior a 12 mezes.

§ 5º. Neste ultimo caso, determinar-se-á proporcionalmente o lucro de 12 mezes, anteriores a 1º de abril de 1936.

Art. 14. As firmas individuaes e as sociedades, que iniciarem sua actividade no periodo de janeiro a março, pagarão o imposto no anno immediato, na base do lucro real ou receita bruta, correspondente aos 12 mezes anteriores a 1º de abril desse anno.

A reducção do prazo para entrega de declaração de rendimentos é medida urgente e inadiavel.

Impõe-na, por um lado, a natureza do serviço do imposto de renda e, por outro, a situação especial do apparelho destinado a executal-o.

Contribuição directa, o imposto de renda deve ser cobrado mediante "lançamento", que constitue uma operação trabalhosa e demorada.

A não ser a parte deductivel nas fontes — relativamente pequena — o imposto tem de ser arrecadado por aquella fórma, que exige numeroso pessoal e installação adequada.

Até 1932, o regimen de cobrança do tributo mediante lançamento só se applicava ao Districto Federal. Nos Estados, o imposto era recolhido obrigatoriamente no acto da entrega das declarações, até 1º de junho, data em que findava o prazo para sua entrega.

Como o serviço do imposto, nesta capital, não tinha grande difficuldade de effectuar o lançamento depois daquella data, de modo a se realizar a cobrança dentro do exercicio financeiro, não havia inconveniente em se adoptar prazo tão dilatado para as declarações de renda.

Succede, porém, que, para attender a insistentes e justas reclamações dos contribuintes do interior, o Governo resolveu estender aos Estados o regimen em pratica nesta capital.

Determinou que, tambem ali, o pagamento do imposto, no acto da entrega das declarações, é facultativo, e que a cobrança obrigatoria só começa a 1° de setembro.

Além disso, o decreto n. 21.554, de junho de 1932, dispoz que o prazo para a entrega das declarações termina a 30 de junho, dilatando assim de um mez esse prazo.

Ora, as collectorias e as Secções do Imposto de Renda nos Estados não se acham em condições de fazer todo o lançamento do imposto, depois de 30 de junho, de maneira a que a arrecadação se effectue dentro do exercicio.

Accresce que, nos termos do projecto de regulamento a ser expedido por força do decreto n. 23.841, de fevereiro de 1934, as collectorias terão de perder a competencia para proceder a lançamento e ficarão apenas com a de receber as declarações e o imposto.

Esta consequencia parece decorrer tambem do decreto n. 24.036, de março ultimo (regulamento do Thesouro).

Claro é que, concentrado todo o trabalho de lançamento nas secções dos Estados, situadas nas respectivas capitaes, ser-lhes-á absolutamente impossivel executal-o depois de 30 de junho, de modo que o imposto se arrecade regularmente, dentro do exercicio financeiro.

Quando se lembra que, para effectuar esse serviço, as secções terão de receber préviamente todas as declarações de renda entregues, até 30 de junho, ás innumeras collectorias dos Estados, algumas collocadas a grande distancia das capitaes, facil é comprehender que não lhes será possivel desobrigar-se de semelhante encargo, si não com grave damno dos interesses do Thesouro.

Mas nem a propria Directoria, nesta capital, tem meios para executar satisfatoriamente o serviço de lançamento depois de 30 de junho, de modo que se conclua a arrecadação dentro do exercicio financeiro, desde que este finde em dezembro.

A continuar o prazo, como até agora, até 30 de junho, para as declarações de renda, ella terá sempre de realizar lançamentos de emergencia, premida pela angustia de tempo, com grande prejuizo para o fisco e para os proprios contribuintes.

No caso de lançamentos levados a effeito, por esse modo, tem-se de aceitar a declaração do contribuinte sem mais exame tal como se acha formulada, porque a ne-

cessidade de rapidez na determinação e cobrança do debito não comporta qualquer pedido de esclarecimento ou de prova ao interessado.

Evidente é que lançamentos dessa natureza exigem, logo depois, uma revisão de tudo o que se fez e, muitas vezes, a glosa de deducções que já se haviam concedido no primeiro calculo, o que irrita os contribuintes, nomeadamente, quando, em consequencia dessas glosas, tem de pagar imposto supplementar.

Seria enfadonho enumerar outros inconvenientes que traz semelhante procedimento, imposto, todavia, pela exiguidade do prazo para a conclusão do lançamento, exiguidade que decorre da grande e desnecessaria latitude do prazo, para entrega das declarações de renda.

Penso que as providencias consubstanciadas nas disposições propostas prevenirão os males apontados.

Nellas se procura attender aos interesses em jogo: da administração e dos contribuintes.

O encurtamento do prazo para a declaração de rendimentos não trará difficuldade alguma ás pessoas naturaes, porque estas, em regra, têm de accusar nellas os rendimentos embolsados no *anno civil anterior*.

Tambem não acarretará embaraço ás firmas e sociedades, cujo balanço se encerra antes de 1° de abril, porque, si até então no o houverem concluido, poderão obter prorogação do prazo, por 30 dias, para sua entrega.

Quanto ao caso das que encerrarem balanço depois de março, ficará solucionado com as medidas suggeridas.

Certo é que em 1936 e 1937 os balanços que apresentarem poderão comprehender operações já consideradas nos calculos do rendimento tributado em 1934 e 1935.

Nada ha, porém, a impugnar nessa consequencia, porque — não é demais repetil-o — o balanço apenas serve de base para a avaliação do lucro attinente ao anno, a que corresponde o imposto.

E' esse o lucro a tributar, de facto.

Demais, aquella circumstancia tanto póde favorecer o fisco como o contribuinte.

Ha ainda a ponderar que os interessados terão tempo de mudar, si quizerem, a data de encerramento de seus balanços, afim de evitarem qualquer prejuizo, que lhes possa occasionar a disposição em apreço.

Além disso, se lhes faculta apresentar em 1936, si lhes convier, o balanço concluido em 1935, ou o balanço de pe-

riodo inferior a 12 mezes, que levantarem até 31 de março de 1936.

Offerecem-se-lhes, assim, diversos meios para, á vontade, se exonerarem do seu dever fiscal, em 1936.

Art. 15. Os socios e accionistas das firmas, sociedades ou companhias de qualquer natureza pagarão sobre os lucros, dividendos e interesses, que lhes forem distribuidos ou creditados, o imposto proporcional que as referidas empresas ou sociedades deixarem de satisfazer, por qualquer motivo, em relação a esses rendimentos.

Nos termos do art. 57, § 6º, do regulamento do imposto de renda, os socios ou accionistas não pagam o imposto proporcional, mas sómente o complementar progressivo em relação ás quantias que recebem a titulo de lucros, dividendos ou interesses.

Mas elles não pagam a taxa proporcional, porque, em regra, as sociedades que distribuem os lucros e dividendos pagam essa taxa sobre a totalidade de sua renda, incluida a que distribuem aos associados.

A disposição do art. 57, § 6º, visa, como se vê, evitar a dupla tributação.

Acontece que sociedades ha que gozam de isenção de impostos e, por esse motivo, não pagam o tributo, quer quanto aos rendimentos que deixam de distribuir, quer quanto aos que partilham entre os seus associados.

Assim, nem ellas, nem estes satisfazem o imposto proporcional, o que, além de constituir odiosa desigualdade de tratamento tributario, determina damnos avultados á Fazenda Publica.

Os socios ou accionistas dessas entidades ficam em situação de privilegio, em relação aos membros das demais sociedades, quando razão alguma existe para tanto, pois a prerogativa ou immunidade de que gozam as sociedades não póde, de modo algum, estender-se á pessoa dos socios.

Haverá, ainda assim, vantagem para os membros dessas sociedades, por isso que não pagarão tributo algum de renda, quando a totalidade de seus rendimentos, inclusive os lucros ou dividendos, não exceder de 10:000$, ao passo que os das sociedades que não têm direito á immunidade, soffrem sempre a acção do imposto proporcional, quanto aos

lucros em poder das sociedades, por isso que ella deve pagar o imposto sobre o seu lucro, qualquer que seja a sua importancia, inclusive os que tem de distribuir.

Releva assignalar que a providencia suggerida impedirá, pelo menos em parte, o prejuizo que ao fisco federal acarretará inevitavelmente o disposto no art. 17, n. X, da Constituição em vigor, si lhes fôr dada interpretação lata.

Esse preceito veda á União, aos Estados e municipios tributar bens, rendas e serviços uns dos outros e determina que tal prohibição se extenda ás concessões de serviços publicos.

Ora, si se estender que é defesa a tributação, pelo poder central, dos rendimentos dos contractantes de serviços publicos, quer estaduaes, quer municipaes, livres do imposto de renda ficarão todos esses concessionarios ou contractantes, quando hoje os que exploram serviços federaes só gozam de immunidade, quando claramente estabelecida no contracto com a União.

Quanto aos concessionarios de serviços estaduaes e municipaes, estão elles obrigados ao onus na conformidade do art. 62 do regulamento do imposto de renda, que, aliás, adopta regimen analogo ao seguido na America do Norte, nesta materia.

Consideravel será, pois, a importancia do imposto que o Thesouro Federal terá de perder, si interpretada de modo amplo a disposição constitucional.

A adopção, porém, da medida que agora se discute, reduzirá muito esse prejuizo, pois os lucros ou dividendos que não soffrerem imposição em poder dos concessionarios, por força da prohibição da lei fundamental, incidirão no tributo, quando distribuidos aos socios ou accionistas, que pagarão o imposto proporcional e complementar sobre elles.

Art. 16. Os lucros e dividendos, que houverem soffrido a taxa proporcional em poder das firmas e sociedades, não pagarão nova taxa proporcional, em poder das pessoas physicas ou juridicas, a que forem distribuidos.

Esta disposição visa impedir a dupla tributação.

No regulamento actual não existe preceito claro a respeito do caso.

Ha, antes, o art. 4°, letra *d*, que tem servido de fundamento para se exigir novo imposto proporcional das pes-

soas juridicas que recebem lucros ou dividendos de outras que já satisfizeram a taxa proporcional sobre esses rendimentos.

Dahi a necessidade da medida proposta, que, além do mais, evitará controversias sobre o assumpto.

Art. 17. Serão classificados na quarta categoria os rendimentos dos corretores, leiloeiros, despachantes e tabelliães ou notarios e se submetterão ao mesmo regimen de tributação applicavel aos contribuintes dessa categoria.

Para o effeito do imposto de renda, se têm considerado os corretores como commerciantes.

Semelhante criterio resulta, não só das disposições do regulamento, na parte concernente aos rendimentos de primeira categoria (commercio e industria), sinão tambem do facto de ser a profissão de corretor equiparada á mercancia pela lei commercial (decreto n. 737, de 25 de novembro de 1850).

No emtanto, justo é reconhecer que a sua situação, no que toca ao imposto de renda, é analoga á dos contribuintes da quarta categoria (medicos, dentistas, advogados, etc.).

Como os contribuintes da quarta categoria, os corretores não recebem remuneração de uma só pessoa ou de um patrão, mas de todas a que prestam os seus serviços.

Não seria, aliás, acertado incluil-os entre os contribuintes da terceira categoria, porque estes recebem remuneração fixa de uma só pessoa ou entidade, a que fornecem o seu trabalho por força de um contracto de locação de serviço ou de uma obrigação de direito publico (empregados particulares ou publicos).

Estas considerações se applicam ao caso dos despachantes e tabelliães.

Tambem estes percebem renda do trabalho, paga pelas pessoas a quem prestam seus serviços.

Estão em condições identicas ás dos corretores.

No emtanto, não se tem seguido criterio uniforme na classificação de seus rendimentos.

Têm sido levados, ora para a quarta, ora para a terceira categoria.

Na França, cuja legislação em muitos pontos serviu de modelo á nossa, os tabelliães são incluidos entre os contri-

buintes da quarta categoria, em que se encontram os que exercem profissões liberaes.

O facto de serem reputados officiaes publicos ou de ter o caracter de officio *publico* a funcção que exercem não influe na classificação dos seus rendimentos *para o effeito da tributação*.

E' o modo como percebem os rendimentos que se deve ter em conta para aquelle fim.

O que se diz dos corretores póde-se dizer dos leiloeiros.

Simples *mandatarios*, quando exercitam o officio em presença do dono das mercadorias ou objectos que vendem, equiparados aos commissarios, em hypothese contraria, certo é que os leiloeiros só auferem renda do trabalho.

Accresce que é difficil separar os seus rendimentos em um e outro caso, isto é, os rendimentos decorrentes das vendas que realizam em presença do mandante ou committente e os rendimentos provenientes de vendas feitas na ausencia destes.

Para facilitar a sua tributação, mais acertado é classificar todos os seus rendimentos na quarta categoria.

Art. 18. Serão considerados rendimentos da segunda categoria os lucros decorrentes da venda de titulos de qualquer natureza, bem como os provenientes de premios de loteria.

§ 1º. Quando os titulos tiverem sido adquiridos antes de janeiro de 1935, o rendimento será calculado tomando-se por base a ultima cotação official anterior áquella data.

§ 2º. A importancia da perda, resultante da venda de titulos, poderá ser deduzida dos rendimentos que tiverem essa origem.

Art. 19. Será classificado na quinta categoria, para effeito do imposto, o rendimento que provier da venda de propriedade immovel.

§ 1º. O rendimento a que se refere este artigo será representado pela differença entre o valor venal ou provavel do immovel, em dezembro de 1935, e o preço de venda.

§ 2º. E' permittido deduzir do rendimento a que se refere o paragrapho anterior a importancia das perdas decorrentes da venda da propriedade immovel.

O decreto n. 17.390, de 26 de julho de 1926, continha disposições analogas ás constantes do art. 19 e da primeira parte do art. 18, mas o decreto n. 5.138, de 1927, mandou supprimil-as.

Não se justifica essa eliminação.

Certo, a renda proveniente de venda de titulos e immoveis não se apresenta ás vezes com o caracter de continuidade, que têm outros rendimentos. Póde occorrer esporadicamente e, além disso, póde resultar tambem de circumstancias fortuitas.

Nem por isso, porém, deixa de ser um *rendimento* e de augmentar a capacidade contribuitiva de quem o aufere.

Sabido é que ha individuos nesta capital que têm ganho fortuna com a compra e venda de terrenos.

A questão suscitou ultimamente vivo debate na America do Norte, quando ali se tratou do orçamento da receita para 1934.

Fez-se ver ali que o individuo que embolsa $ 100.000 na venda de titulos ou propriedade não tem menor capacidade de pagar o imposto do que outro que, exercendo actividade mercantil, percebe igual importancia, proveniente de venda de mercadorias.

"In others words, if a merchant makes a net profit of $ 100.000 from his sales of goods, it is conceded that he should pay the Treasury the income tax theron; but if an individual, not in business, makes $ 100.000 in a single deal by the sale of stocks or other property, it is contended that no income tax should be payable thereon. Yet it is clear that the second idividual has on less acpacity to pay then the first.

"Indeed, an argument might be made that he has greater capacity since the merchant is probably subject to other business taxes.

"Hence, on the score of capacity to pay which is the foundation of an income tax levied at progressive rates, it is hard to see any justification for eliminating entirely an income tax ou capital gains." (Hearings before Committe on Ways and Means. House of Representatives, pag. 38.)

Chegou-se ali á conclusão de que taes rendimentos devem

ser taxados, embora se haja de permittir que se deduzam delles as perdas soffridas na venda de titulos ou immoveis.

Tambem o projecto faculta essa deducção.

Allega-se que, si o immovel ou os titulos foram adquiridos ha muito tempo, sua valorização se deu certamente durante varios annos, e que, assim, não será justo lançar um imposto progressivo sobre o *total* do rendimento verificado pela venda, no anno que precede ao do imposto.

Para afastar essa objecção, o projecto manda calcular a renda, tendo-se em vista a ultima cotação dos titulos, antes de janeiro de 1935, ou o valor do immovel, em dezembro de 1934.

Importa ainda accentuar que, consoante o regimen legal em vigor entre nós, si uma sociedade aufere rendimentos derivados das operações de que se trata, fica sujeita ao tributo sobre taes lucros.

Os socios soffrerão tambem individualmente a acção do imposto, pois terão de indicar na sua declaração a parte que lhes tocou nos proventos da sociedade.

No emtanto, si um individuo embolsa rendimentos derivados de venda de titulos e immoveis, nenhum imposto paga, si elle não faz parte de uma sociedade e realiza *directamente* a operação.

Semelhante desigualdade de tratamento não se legitima e deve ser evitada.

Quanto aos premios ganhos no jogo loterico, importa fazer considerações identicas.

Embora considerados lucros fortuitos, não deixam, por isso, de augmentar a capacidade de contribuição.

Na Italia, elles classificam-se entre os rendimentos derivados do capital mobiliario. (Luigi Cardelli — *Vademecum dei Contribuenti alle imposte dirette*, pag. 76).

Cumpre assignalar que os premios a que se allude devem ser encarados como rendimentos das pessoas que os recebem e tributados em seu poder.

Art. 20. Os rendimentos a considerar para a applicação do imposto complementar progressivo são os pertencentes ás pessoas residentes ou domiciliadas no paiz, qualquer que seja a origem dos rendimentos ou a locação da fonte de que promanam.

§ 1º. Para o efeito deste artigo se reputa residente o estrangeiro que estiver por mais de tres me-

zes no territorio nacional e perceber rendimentos produzidos no Brasil.

§ 2º. O imposto cedular recahirá sobre os rendimentos produzidos no paiz.

No tocante ao assumpto, ha no actual regulamento do imposto de renda evidente erro de technica e falta de logica.

Preceitúa o regulamento que os rendimentos a considerar para os fins do imposto serão os *possuidos* no territorio nacional, em virtude de actividades exercidas em todo ou em parte dentro do paiz (art. 1º, § 1º).

Ora, em relação ás pessoas naturaes, adoptamos os dois typos classicos de imposto de renda, como fazem quasi todos os paizes: o imposto cedular e o geral ou complementar progressivo.

Como se sabe, o imposto cedular é imposto *objectivo* ou *real*. Grava os rendimentos sem attenção á pessoa que os aufere.

O imposto geral ou complementar, porém, é essencialmente pessoal. Tem em vista a *totalidade* dos rendimentos, qualquer que seja a sua natureza ou origem e procura medir a capacidade contributiva do individuo por sua renda *total*.

Segue-se que o regulamento se desvia desses principios quando restringe o tributo aos rendimentos derivados da *actividade exercida no paiz*, sem distinguir entre o imposto cedular e o complementar progressivo.

A disposição do regulamento só seria admissivel no que concerne ao imposto cedular.

Mas, ainda assim, limitando, como limita, a applicação do imposto á renda decorrente do exercicio de uma actividade, o regulamento é illogico e incoherente comsigo mesmo.

De facto, os rendimentos que o proprio regulamento manda sujeitar expressamente ao imposto não são apenas os que provêm do *trabalho* ou do exercicio de *actividade*.

Quer os dessa natureza, quer os derivados do *capital* ou do *capital* alliado ao *trabalho*, a lei submette á imposição.

Torna-se, pois, necessaria a correcção que se suggere. Accresce que ella evitará as discussões que se têm travado em torno do art. 1º, § 1º, do vigente regulamento e de que tem resultado soluções prejudiciaes ao erario e contrarias aos principios que regem o imposto sobre a renda.

Importa assignalar que a diversos accòrdos internacionaes ultimamente concluidos, para impedirem a dupla tributação por autoridades concurrentes, tem servido de criterio o caracter particular e diverso dessas duas figuras de imposto de renda: o *cedular* e o *complementar progressivo*: o primeiro, *objectivo* ou *real*, attribuivel ao paiz onde se produz a renda: o segundo, *subjectivo* ou *pessoal*, da competencia do paiz em que reside o possuidor dos rendimentos.

A emenda agora propugnada preparará o terreno para a negociação de convenções semelhantes.

Art. 21. Nos casos de lançamento *ex-officio* e de declaração apresentada fóra do prazo legal, poderão o director do Imposto da Renda e os chefes de secção nos Estados permittir o pagamento do debito em duas ou tres prestações, cobradas com intervallo de 30 dias entre o vencimento de uma quota e o da subsequente.

O vigente regulamento do imposto de renda veda o pagamento em prestações na hypothese de lançamento *ex-officio* ou de declaração apresentada tardiamente (art. 129, § 3°).

A experiencia tem demonstrado que semelhante prohibição em muitos casos difficulta a solução do imposto e prejudica a Fazenda Nacional.

Com effeito, contribuintes ha que não têm meios para pagar de uma só vez a somma em debito.

Em taes casos, tambem a cobrança coercitiva ou judicial resulta inefficaz, pois quasi sempre o interessado não possue bens que possam ser penhorados, para garantia da solução da divida.

E' necessario, portanto, que se faculte, no proprio interesse do fisco, o pagamento em prestações em taes casos.

Art. 22. As empresas e sociedades com séde no estrangeiro, que tiverem agencias ou filiaes no Brasil, responderão pelo imposto devido pelos seus em-

pregados e gerentes, quando estes se ausentarem do territorio nacional sem que o tenham satisfeito.

Sensivel é o prejuizo que ao fisco acarreta o facto da mudança para o estrangeiro de devedores do imposto que aqui não deixam bens que possam assegurar o seu pagamento.

Este facto se dá mais commummente com os empregados de sociedades alienigenas, que aqui prestam serviço ás respectivas filiaes ou agencias e, depois, voltam para a sua patria ou para o paiz onde se encontra a matriz dessas sociedades, sem que hajam solvido o seu debito tributario.

Adoptada a medida proposta, é claro que os gerentes ou directores de taes entidades providenciarão para que os seus empregados não se retirem do territorio nacional sem estarem quites com o imposto.

Art. 23. Os fundos representados por proventos ou rendimentos de qualquer natureza, que tenham de ser ou forem transferidos para o estrangeiro, pagarão a taxa de 8% pela forma prevista no art. 174 do regulamento do imposto de rendas, desde que não tenham sido submettidos á taxa de 8 %, estabelecida nesse dispositivo.

A Constituição de julho de 1934 conferiu á União a faculdade de lançar imposto sobre fundos remettidos para o exterior (art. 6º, n. I, letra *d*).

Existe já a tributação sobre rendimentos pertencentes a residentes no estrangeiro, que se executa pela fórma prescripta no art. 174 do vigente regulamento do imposto de renda.

Quando entregues, pagos, remettidos ou creditados, a propria fonte é obrigada a deduzir desses rendimentos e recolher aos cofres publicos o imposto de 8 %.

Quando se trata de alugueis, a obrigação cabe ao procurador do não residente.

Dir-se-á, assim, que o preceito agora proposto se torna excusado.

Não ha tal.

O novo estatuto politico retirou da União o poder de lançar o imposto cedular sobre a renda de immoveis (art. 6º já citado).

O imposto sobre a renda de pessoas domiciliadas no estrangeiro tem analogia com o imposto cedular, embora para cobral-o se abstraia da origem ou natureza da renda.

E, como o imposto cedular, um tributo de caracter *real* ou *objectivo*.

Se afinal, vier a decidir-se que elle não passa de um imposto *cedular*, á União será defeso cobrar esse tributo no tocante aos rendimentos do capital immobiliario, de propriedade dos não residentes.

E como a renda destes escapa ao imposto complementar progressivo, segue-se que nenhum tributo poderá o Governo Federal lançar sobre os rendimentos de immoveis pertencentes a residentes no exterior.

Haverá, nessas condições, grande desigualdade de tratamento fiscal, quanto a esses rendimentos.

Com effeito, emquanto a renda immobiliaria pertencente aos residentes no paiz soffrerá o imposto complementar progressivo a dos não residentes nada pagará.

Allegar-se-á que uma e outra se devem submetter ao imposto complementar progressivo.

Mas a renda produzida no paiz e pertencente aos não residentes não comporta a imposição complementar, porque esta deve assentar na *totalidade* dos rendimentos liquidos do individuo, e a renda que o domiciliado no exterior retira de fontes situadas no Brasil póde não representar a *totalidade* dos seus rendimentos. Demais, não será facil conhecer com exactidão os onus de caracter pessoal que pesam sobre a sua renda (encargos de familia, juros de divida, etc.).

E não seria logico nem justo suppor a sua renda global liquida igual á renda que auferem no Brasil, desfalcada apenas das despesas indispensaveis á sua percepção.

Não ha, portanto, como applicar o systema do imposto complementar ou geral aos rendimentos daquelles que aqui não residem.

Certo é que ha paiz, como a Italia, que submette esses rendimentos ao imposto geral ou complementar.

O real decreto n. 3.062, de 30 de dezembro de 1923, sujeita a essa figura fiscal o cidadão ou estrangeiro, residente no exterior, que aufira rendimento produzido na Italia.

Para tanto, porém, é preciso que a renda seja *gosada* na Italia. (Vicenzo Garilli, *L'imposta complementare sul Reddito Complessivo*, pags. 156 e 158).

Mesmo em tal hypothese, o imposto geral, que tem feição nitidamente *pessoal*, apresentaria a eiva de *extra*-territoridade, pois attingiria *pessoa domiciliada* no estrangeiro e fóra, portanto, do poder tributario do Brasil.

Não sendo aconselhavel e nem exequivel a tributação complementar ou geral, no caso de rendimentos dos não residentes, ainda que limitada aos rendimentos *utilizados* ou *gosados* no paiz — a providencia a adoptar, para que não desappareça inteiramente o imposto sobre a renda immobiliaria pertencente a não residentes, é a consubstanciada na disposição proposta que, além disso, evitará injustiça e desigualdade na distribuição dos onus federaes.

O imposto sobre os rendimentos de immoveis dos não domiciliados no paiz será cobrado sob a fórma de tributo sobre *fundos* transferidos para o exterior e não violará, assim, a lei fundamental.

Art. 24. O imposto de renda no exercicio de 1936 será cobrado com o augmento de 20 %.

A situação financeira do paiz impõe a medida proposta.

A vigente Constituição não permitte se elevem de mais de 20 % os impostos existentes.

Não fôra essa prohibição e maior accrescimo se justificaria.

——«*»——

MONOPOLIOS FISCAES

Não ha espaço, nesta ligeira exposição, para dissertar sobre vantagens ou prejuizos advindos dos monopolios fiscaes.

Examinaremos superficialmente o assumpto tão só porque, na caça de recursos julgados capazes de revigorar nosso depauperado orçamento, tem surgido, vez em quando, a idéa do monopolio do fumo. Este foi sempre, e com razão, considerado artigo que se pode com facilidade taxar. Não é genero de primeira necessidade, mas tem largo consumo mundial.

Os orçamentos de diversos paizes são providos de fartas rendas oriundas dessa fonte.

O *monopolio aduaneiro*, que consiste na cobrança, pelas alfandegas, de direitos de entrada, e na prohibição do cultivo da planta no paiz, é adoptado na Hollanda, Suissa, Dinamarca e Suecia.

A França, a Italia, a Rumania e a Servia têm monopolio fiscal explorado pela propria administração. Em Portugal e na Espanha existe o arrendamento do monopolio a companhias particulares. Na Turquia e no Japão transferiu-se tambem a exploração a sociedades privadas; mas, ao envez de arrendamento por determinado preço, têm os Estados participação nos lucros.

Entre nós, prevalece o imposto aduaneiro, de fórma quasi prohibitiva, para o artigo manufacturado de procedencia estrangeira; bem como pesado imposto taxando o consumo interno. Do fumo preparado ou manufacturado extrahimos apreciavel receita, o que é natural em paiz que produz a materia prima abundantemente e de optima qualidade.

Todavia, parece-nos, no momento, contraproducente o elevar a taxação de consumo, porque viria provavelmente encurtal-o.

O monopolio, sob qualquer fórma, seria impossivel no Brasil, dada a immensidão de terras onde o fumo póde ser cultivado. Não poderiam ser exercitados, com efficiencia, nem o *contrôle* do plantio, nem a fiscalização no sentido de impedir a manufactura clandestina.

Em taes condições, qual o particular que se abalançaria a exploral-o ?

Quizesse o proprio Estado fazel-o, e o desastre não seria menor, accrescendo que haveria o Thesouro de indemnizar agricultores e industriaes das enormes sommas por elles invertidas nessas actividades de commercio.

B) ARRECADAÇÃO, FISCALIZAÇÃO, EVASÃO

Não nos seria possivel negar as imperfeições do nosso apparelho arrecadador. De ha muito que elle está a exigir reforma intelligente e racional que lhe corrija os defeitos. Destes não é o menor a ausencia de fiscalização nas sonegações de pequeno vulto, que, por innumeras, avolumam as lesões á Fazenda Publica. De bôa regra é que a acção fiscal se distribua por todos os contribuintes, colhendo-os, nas faltas, sem distincção.

São variadas, no Brasil, as causas das evasões de tributos: leis e actos improprios, quando não contraproducentes; politica economico-aduaneira; falta de exacção dos responsaveis pela arrecadação; fraude, condições locaes, etc.

No que concerne aos impostos internos, póde-se asseverar, com certeza, ser a evasão sobretudo praticada em pontos afastados das capitaes e das grandes cidades. Paiz de vasta extensão territorial e escassos meios de transporte e communicação, com alta percentagem de analphabetos, e conseguintemente sem grande educação civica, creou nos logares pouco avançados ambiente propicio ao não cumprimento dos deveres fiscaes.

Muitos dos chefes politicos de regiões ainda não desenvolvidas herdaram do *senhor de fazenda* os habitos de mandonismo. Em certas zonas do interior do Brasil, só paga o imposto federal o adversario da politica dominante. E até lá não chega a acção do fisco, pois o seu agente, como já tem acontecido, pagaria caro a ousadia.

Mal dessa natureza não se cura de prompto, porquanto os remedios aconselhaveis são de effeito pausado.

Ainda mais: paiz de immigração, possue o Brasil consideravel massa de elementos alienigenas. Alguns delles, na ancia incontida da fortuna rapida, forcejam por fugir ás obrigações assumidas perante o fisco.

No tocante aos impostos externos, é a figura principal das sonegações o contrabando, ou como funcção de tarifas extraordinariamente elevadas, ou como consequencia de factos que occorrem sempre em paizes limitrophes. Distingue-se, assim, o contrabando maritimo, do terrestre, tambem chamado de fronteira.

O incremento do primeiro origina-se principalmente da deficiencia de pessoal e de material fluctuante, o que prejudica enormemente a actuação do fisco.

Exerce-se o segundo em larga escala, no Brasil. Confinando este, ao sul, com a Argentina e o Uruguay, paizes de tarifas mais baixas que as nossas, é claro que a fraude se torna attractiva pela facilidade de execução, á falta de vigilancia efficaz. Nem esta seria possivel, dada a situação singular do local, onde, para nos transportarmos de um paiz a outro, basta que atravessemos uma rua, uma estrada, um arroio.

Afim de reparar os inconvenientes, opinariamos para que o poder competente examinasse detidamente a possibilidade de instituir, entre o Brasil, a Argentina e o Uruguay, uma *entente* economica que, ampliando, no ponto de vista aduaneiro, o territorio nacional, concedesse á producção materias primas e melhores mercados. Seria um *Zollverein*, uma união aduaneira perfeita, com a suppressão das tarifas internas e a adopção de uma tarifa externa commum. Dessarte, circulariam todos os generos, livremente, dentro dos tres paizes. Com a facilidade decorrente, augmentariam, sem duvida, a quantidade e o valor das trocas; desappareceria o contrabando das fronteiras do sul, que tantos damnos nos tem causado; e seriam fechados, com grande economia, os serviços de repressão e as alfandegas estabelecidas naquellas fronteiras. Para essa união, não faltam aos tres Estados os requisitos necessarios: semelhança de raça, de costumes e de linguas; diversidade de producção; interesses politicos communs.

Feita essa dissertação que julgamos necessaria, convém assignalar o exaggero de muita gente no que respeita á evasão. Avaliam-na em trezentos mil, quinhentos mil, um milhão de contos, como se fôra possivel semelhante calculo.

Os que affirmam poderem estabelecer o equilibrio orçamentario tão só com a repressão do desvio das rendas publicas, repetem inconscientemente uma phrase gasta; mas que, não obstante, ainda arma ao effeito.

Conclue-se do exposto a necessidade impreterivel de fazer elaborar por homens de valor, que, felizmente não fallecem ao Brasil, um projecto não só de reforma tributaria, como de aperfeiçoamento do apparelho arrecadador. O poder competente examinaria devidamente o assumpto e resolvel-o-ia.

C) OPERAÇÕES DE CREDITO

Emprestimos externos e internos — Papel-moeda

Pensar em operações de credito, para occorrer a despesas orçamentarias permanentes, é querer peiorar a situação, praticando erro que prescinde de commentario.

Valem-nos a situação do mundo, em geral, e a do Brasil, em particular, que não nos permittem a importação de capitaes estrangeiros, sob a fórma de emprestimos externos do Estado.

Vale-nos ainda a alta cifra attingida pela divida interna consolidada, cifra a que devem agora ser addicionados 80.000 contos referentes á emissão autorizada para melhoramentos do serviço de aguas. E' patente a conveniencia de não elleval-a.

A unica operação de credito interna justificavel seria a que se effectuasse para liquidar os residuos passivos. Nossa avultada divida fluctuante, na parte que concerne aos compromissos assumidos pelo Estado, em exercicios anteriores, e ainda não satisfeitos, está reclamando solução adequada, afim de que se possa attingir ao reerguimento financeiro do paiz.

Qualquer que seja, porém, a natureza do titulo, não deve ser elle entregue ao credor, e sim collocado em Bolsa, intelligentemente, pelo Banco do Brasil. Todavia, a melhor providencia seria lançar o emprestimo por subscripção publica. Com o producto da operação liquidaria o Thesouro seu debito. O pagamento em apolices, mediante entrega dos titulos emittidos, tem sido, infelizmente, vulgar no Brasil; mas constitue erro grave de technica financeira, que nos tem acarretado sérios prejuizos.

Papel-moeda

Ha quem proclame a excellencia do papel-moeda para safar o Brasil das difficuldades actuaes. Affirmam que a quantidade da nossa moeda de curso forçado é por demais exigua. No emtanto, se compararmos um dos annos prosperos do ultimo decennio (1928, por exemplo) com 1934, pouco ha encerrado, verificaremos o seguinte: Em 1928, havia, de papel-moeda emittido, a quantia de 2.563.715 contos, que reunida a de 835.303 contos, representada por notas da Caixa de Estabilização, com lastro-ouro na razão de cento por cento, elevava toda a circulação monetaria a 3.379.028 contos. Em 1934, em que evidentemente se verificou uma diminuição de negocios, o meio circulante expressava-se na somma de 3.257.374 contos, constituida sómente de papel-moeda..

Sem embargo desse e de outros indices, ao alcance dos menos versados na materia, ha quem cogite da emissão de papel-moeda para extinguir o *deficit*.

Ora, o principio salutar, que não póde ser transgredido sem inversão do bom senso, é equilibrar o orçamento para impedir as emissões, e nunca realizal-as com o objectivo de equilibral-o.

Vossa Excellencia, Senhor Ministro, em discurso que proferiu, não ha muito, em Porto Alegre, enunciou conceito analogo:

> "Sem equilibrio orçamentario todos os demais esforços resultarão inuteis. Iremos para a anarchia e para o cháos, pela estrada larga das emissões de papel-moeda."

Teriamos, neste caso, a inflacção como methodo de taxação, que Keynes expoz claramente em seu livro: "A Tract on Monetary Reform" (pags. 41 a 62).

Nas condições actuaes do Brasil, seria o imposto mais injusto e mais pesado. De tal tributo, commenta aquelle economista inglez, só podem viver os governos que não têm outros meios de vida. E accrescenta que dessa especie têm sido as progressivas e catastrophicas inflacções na Europa Central e Oriental ("*Of this character have been the progres-*

sive and catastrophic inflations in Central and Eastern Europe"). O livro foi publicado em 1923, antes do descalabro monetario que experimentou a Allemanha.

* * *

São estes, Senhor Ministro, os esclarecimentos e suggestões que julgamos dever prestar a Vossa Excellencia, em momento que não póde dispensar a contribuição dos que têm bôa vontade.

Rio, 24 de Maio de 1935.

OSCAR BORMANN (relator).

BENEDICTO COSTA.

HILDEBRANDO BARCELLOS.

APRECIAÇÃO DA DESPESA

PROPOSTA DE ORÇAMENTO PARA O EXERCICIO DE 1936

Causas do retardamento na elaboração da Proposta

Ficou a ultimação da Proposta dependendo, durante muito tempo, dos quadros da Despesa Publica.

A demora na entrega desses quadros pelos varios Ministerios, dois dos quaes só o fizeram poucos dias antes de expirar o prazo constitucional, impediram não só fôsse transmittida, impressa, á Camara dos Deputados, a Proposta para 1936, acompanhada das tabellas explicativas da Despesa e annexos da Receita, como tambem tivesse esse trabalho a perfeição que era de esperar do cuidado posto pela Commissão de Fazenda em realizal-o.

Ademais, foi preciso discriminar todas as dotações de material, para cumprir a Constituição, que isto determina. Bem o comprehendem os que conhecem esse serviço, como Vossa Excellencia e a digna Commissão de Finanças da Camara dos Deputados.

DESPESA

Importa em 2.628.971:405$200 o total da Despesa fixado na Proposta para 1936, assim discriminado:

Ministerio da Fazenda	877.222:496$300
Ministerio da Justiça e Negocios Interiores	125.023:766$100
Ministerio das Relações Exteriores.	46.090:520$000
Ministerio da Educação e Saude Publica	167.246:137$400

Ministerio do Trabalho, Industria e Commercio	20.763:532$000
Ministerio da Viação e Obras Publicas.	626.029:918$900
Ministerio da Marinha	206.696:382$000
Ministerio da Guerra.	474.693:392$500
Ministerio da Agricultura. . .	85.205:260$000
Total.	2.628.971:405$200

No orçamento vigente, attingiu a 2.675.653:991$886 o total da Despesa Publica, distribuido pelos diversos Ministerios, da seguinte fórma:

Ministerio da Fazenda.	1.010.406:233$686
Ministerio da Justiça e Negocios Interiores	123.566:684$600
Ministerio das Relações Exteriores	46.190:325$000
Ministerio da Educação e Saude Publica	167.246:137$400
Ministerio do Trabalho, Industria e Commercio	19.708:352$000
Ministerio da Viação e Obras Publicas.	563.618:451$500
Ministerio da Marinha.	230.585:978$000
Ministerio da Guerra	439.632:089$800
Ministerio da Agricultura. . .	74.699:740$000
Total.	2.675.653:991$986

Feita a comparação:

Proposta para 1936.	2.628.971:405$200
Orçamento vigorante em 1935	2.675.653:991$986
Apura-se a differença, para menos, na Proposta, de . . .	46.682:586$786

Pelos Ministerios, em seguida enumerados, repartem-se as differenças, para mais ou para menos, concernentes a 1936:

MINISTERIOS	DIFFERENÇAS	
	Para mais	Para menos
Fazenda	—	133.183:737$386
Justiça	1.457:081$500	—
Exterior	—	99:805$000
Trabalho	1.055:180$000	—
Viação	62.411:467$400	—
Marinha	—	23.889:596$000
Guerra	35.061:302$700	—
Agricultura	10.505:520$000	—
Totaes..........	110.490:551$600	157.173:138$386
Differença liquida.....	46.682:586$786	

O quadro seguinte indica, por Ministerio, a importancia de cada proposta feita ao Ministro da Fazenda, e bem assim os córtes realizados por este, após cuidadoso exame, com a collaboração de seus collegas.

MINISTERIOS	PROPOSTAS APRESENTADAS Á FAZENDA	CÔRTES EFFECTUADOS PELA FAZENDA	PROPOSTA APRESENTADA AO SR. PRESIDENTE DA REPUBLICA
Fazenda (*)	1.029.855:010$320	152.632:514$020	877.222:496$300
Justiça	126.942:814$100	1.919:048$000	125.023:766$100
Exterior	47.975:420$000	1.884:900$000	46.090:520$000
Educação	179.331:519$900	12.085:382$500	167.246:137$400
Trabalho	24.640:072$000	3.876:540$000	20.763:532$000
Viação	714.461:088$900	88.431:170$000	626.029:918$900
Marinha	283.608:856$800	76.912:474$800	206.696:382$000
Guerra	520.577:296$500	45.883:904$000	474.693:392$500
Agricultura	103.960:660$000	18.755:400$000	85.205:260$000
Totaes	3.031.352:738$520	402.381:333$320	2.628.971:405$200

(*) Apresentada pelos Chefes de serviços.

* * *

Se examinarmos a Proposta do Orçamento Geral para 1936, após os córtes realizados pelo Ministerio da Fazenda, consoante o quadro supra, verificaremos que, confrontados os totaes da Receita e Despesa, apparece o *deficit* de 269.275:405$200, que mostra a differença para menos de 236.801:586$786, em relação ao do exercicio de 1935. Houve, consequentemente, uma reducção de 46,79 %.

O quadro seguinte esclarece o assumpto:

	RECEITA	DESPESA	DEFICIT
Orçamento votado para 1935........	2.169.577:000$000	2.675.653:991$986	506.076:991$986
Proposta para 1936................	2.359.696:000$000	2.628.971:405$200	269.275:405$200
Differenças..............	190.119:000$000	46.682:586$786	236.801:586$786

Tomado o total das propostas dos Ministerios, que montava a 3.031.352:738$520, afim de comparal-o com a receita prevista para 1936 (2.359.696:000$000), veremos que, se não fôsse a compressão nas despesas, feita pelo Ministerio da Fazenda, se teria o *deficit* elevado á consideravel somma de 671.656:738$520.

Comprehende-se facilmente que se não poderia eliminal-o de golpe, do mesmo geito que não é possivel restabelecer em tempo escasso as finanças avariadas de um paiz. Os exercicios anteriores a 1936 têm sido uma successão ininterrupta de excessos, mais ou menos vultosos, da Despesa sobre a Receita.

São bem conhecidas as causas do crescimento dos gastos publicos, em todos os paizes, que constituem razões de ordem geral, como tambem razões economicas, sociaes, politicas e financeiras. Mas, no Brasil, outras ha que lhe são peculiares.

Na elaboração orçamentaria, sente-se immediatamente a ausencia de poderes centralizados em mãos do gestor das finanças, em materia em que sua predominancia deveria ser absoluta. Existe, ao contrario, uma dispersão de competencia e mando que impede unidade de vistas e de direcção, para que se pudesse formular, com vantagem, o programma financeiro. Repudia-se, desta sorte, entre os preceitos basicos da theoria do orçamento, o de que o mesmo deve ser, antes de tudo, um plano préviamente traçado da acção do Governo.

Com excellentes resultados, já se tem experimentado, em velhos paizes, essa preeminencia do chefe das finanças publicas, seguindo-se, assim, o exemplo da Inglaterra, onde o ministro da Fazenda é deveras o responsavel em toda a linha pela organização e execução do orçamento.

E' exacto que a França, a Argentina e outros Estados ainda não enveredaram por semelhante estrada, mas não é menos exacto que a falta lhes tem custado duros prejuizos. Ha muito luta a França, desesperadamente, para diminuir seu *deficit* orçamentario. A preponderancia constitucional do legislativo, no assumpto, e os prejuizos provenientes dos costumes politicos francezes têm entravado a adopção de medidas efficazes, nesse sentido. Agora mesmo, enfrenta esse paiz intensa crise, cujos effeitos damnosos obrigaram o Governo, para debelal-os, a impetrar, ao Parlamento, plenos poderes, com que possa correr em defesa do franco, sériamente ameaçado pelos especuladores e pelo desequilibrio do orçamento. Em uma das declarações minis-

teriaes lidas, ha dias, perante a Camara dos Deputados, figuravam estas palavras:

> "E' uma obra positiva o que desejamos realizar, de accôrdo com um plano de conjuncto. O restabelecimento de nossas finanças acarretará novo esforço em prol do equilibrio orçamentario. Virá completar todos os que, nesta legislatura, as camaras tiveram a coragem de tentar."

Soffre a Argentina, no que respeita a finanças, de alguns males analogos aos nossos. Não ha, pois, necessidade de commental-os; basta que transcrevamos palavras de Gaston Jèze em "*Las Finanzas Públicas de la República Argentina*":

> "Uno de los puntos debiles de las instituciones financieras argentinas lo constituye la falta de un hombre responsable del equilibrio financiero. Un hombre o más bien dos hombres deberian asumir esa responsabilidad: el Ministro de Hacienda y el Presidente de la República, y poseer los poderes que implica tal responsabilidad." (Pag. 41).

* * *

Verdade que vale repetir é que a bôa execução do orçamento constitue um dos melhores meios de reduzir o *deficit* precalculado. Entre nós, porém, depende a solução do problema de uma acção conjuncta dos dois poderes: Legislativo e Executivo. Um elaborando o orçamento de modo claro, exacto e sincero; outro executando-o com rigorosa economia.

Da actuação energica e continua, intelligente e coordenada, do Governo e da Camara, é possivel esperar o equilibrio orçamentario, em prazo relativamente curto, a despeito das difficuldades que geralmente se accumulam em paiz como o nosso, de moeda de valor fluctuante. Para attingir ao objectivo visado, são imprescindiveis as reformas tributaria e administrativa. A primeira, para alargar criteriosamente nosso *campo de imposição*, assentando no principio de equidade o systema respectivo, não esquecendo que em materia tributaria, é o "ideal de justiça das classes pobres que está em via de triumphar". A segunda, já reclamada desde o Imperio, terá que supprimir serviços inuteis, ou mesmo dispensaveis, racionalizar os demais, reajustar o Pessoal e seus vencimentos: em summa, melhorar e aperfeiçoar, com economia, a machina administrativa.

* * *

Dispensamo-nos de demonstrar as preciosas vantagens que defluem do equilibrio orçamentario, tão evidentes são ellas.

Infelizmente, a formidavel e duradoura crise que afflige o mundo, com prejuizo enorme de interesses publicos e privados, contribuiu — como era de presumir — para estabelecer o regime do *deficit*, na maioria dos paizes.

Epidemia mundial, como já lhe chamou alguem, ella atacou quasi todos os Estados, entre os quaes podemos citar: a França, a Belgica, a Allemanha, a Espanha, a Hollanda, a Austria, a Italia, a Hungria, a Suissa, a Dinamarca, a Suecia, a Noruega, a Turquia, a Inglaterra (até bem pouco tempo), os Estados Unidos, o Brasil, a Argentina, o Perú, o Chile e o Japão. (Dalton — *Unbalanced Budgets*, 1934, pag. 12).

O desequilibrio em tão larga escala define bem o que vae, pelo mundo, de confusão e desordem.

Tres paizes apenas escaparam ao descalabro: Portugal, Tcheco-Slovaquia e Egypto.

E' preciso, porém, que sempre tenhamos em mente os renhidos esforços de muitos daquelles Estados, com o objectivo de limitar o *deficit*, na impossibilidade em que se vêm de eliminal-o.

Não falemos nos Estados Unidos da America do Norte, onde a inflação das despesas publicas é fructo de uma nova economia dirigida, que abre campo ás experiencias mais audaciosas.

Só o tempo poderá dizer do resultado dessas tentativas.

Já se percebe, porém, um movimento que se inicia, em opposição a algumas das innovações.

A Allemanha, guiando-se tambem pelo proposito do equilibrio, fez este anno uma lei em que reduz a dois terços a participação dos Estados e Communas no producto dos impostos de renda, dos impostos de corporação e dos impostos de transações.

Da França já mencionámos as difficuldades que procura contornar, a ver se consegue cumprir os seus designios. Vem de longe a peleja, pois o Gabinete de União Nacional, presidido por Doumergue, conseguira, após ingentes esforços, diminuir dois mil milhões de francos, no *deficit* orçamentario.

Outros, muitos outros paizes, trabalham incessantemente para fim identico. Mas, o exemplo inglez é o que mais

admiração nos causaria, si não estivessemos habituados a presenciar a rapidez, a serenidade e o acendrado patriotismo com que a Grande Nação sabe resolver suas situações mais difficeis.

Durante a guerra, não pôde a Inglaterra, como era natural, manter o regimen de saldos apurados até então em suas contas publicas.

Começou o periodo de *deficit* em escala ascendente: na gestão de 1917-1918, a differença a maior, em gastos do paiz, alcançou a mais alta cifra — £ 1.988.986.000; mas na gestão seguinte (1918-1919) baixava a £ 1.690.280.000, e na de 1919-1920, reduzia-se a £ 236.202.000.

Para dominar o mal, dilatou o Chanceller do Erario as fontes de receita, majorando os impostos existentes, do mesmo passo que comprimia severamente a despesa publica. Não se havendo por satisfeito, nomeou duas commissões (*Geddes* e *Anderson*) que deveriam propor as reducções dos gastos administrativos. Adoptaram-se em seguida providencias adequadas, e immediatamente restaurou-se a confiança, num ambiente de paz e justiça, trabalho e economia, liberdade e disciplina. Reappareceram os saldos.

1920-1921 —	*Superavit* de	£ 230.557.000.
1921-1922 —	" "	£ 45.693.000.
1922-1923 —	" "	£ 101.515.000.

E assim por diante.

Veiu o *slump* de 1929, que ainda perdura, e que infligiu á Inglaterra grandes provações. Recomeçou o *deficit*. Não desanimou, porém, ella na vontade de reconquistar a posição, pondo ordem em suas finanças: formou a celebre commissão presidida por McMillan (*committee on Finance and Industry*), de que fizeram parte banqueiros e economistas como Thomas Allen, Keynes, Gregory, McKenna e outros. O excellente relatorio que apresentaram, em 1931, deu como resultado o abandono do padrão-ouro. Correu algum tempo e mais uma vez sae victoriosa a Inglaterra, visto como as gestões de 1933-1934 e 1934-1935 foram encerradas com saldo, o mesmo acontecendo com a proposta para 1935-1936.

* * *

Apresentamos, em seguida, diversos quadros que fornecem esclarecimentos para apreciação das despesas publicas, tendo em vista sua natureza e importancia:

DEFESA NACIONAL

PROPOSTA DA DESPESA PARA 1936	EXERCITO	MARINHA	POLICIA MILITAR	TOTAL
	474.693:392$500	206.696:382$000	25.777:125$600	707.166:900$100
2.628.971:405$200	18,06 %	7,86 %	0,98 %	26,90 %

Nos totaes dos gastos supramencionados não estão incluidos os que dizem respeito ás pensões de montepio e meio soldo e aos vencimentos dos aposentados civis. Encontram-se estas despesas englobadamente nas verbas "Pensionistas" e "Inactivos" do orçamento do Ministerio da Fazenda.

E' impossivel estimar, com segurança, os dispendios com a defesa nacional, porque são sempre abertos, no correr do exercicio, creditos addicionaes, e podem, além disso, existir despesas de caracter secreto.

Succede o mesmo em outros paises, nos quaes a relação exhibida das sommas empregadas nesses serviços fica sempre aquém da verdade.

Na França, por exemplo, ao discutir a Camara dos Deputados o orçamento para 1931-1932, foram avaliadas as despesas militares, por *Daladier*, em 13 mil milhões de francos. No entanto ellas attingiam a 16 bilhões sendo que o deputado *Chouffet*, computando diversas quantias dissimuladas em outras dotações orçamentarias, as calculou em 19 bilhões.

Vem agora o quadro que os financistas denominam de despesas improductivas. Não concordamos inteiramente com a classificação. Quanto aos inactivos (aposentados, jubilados e reformados) e aos pensionistas, não pode haver duvida que a sua despesa é de todo improductiva. Quanto aos serviços da Divida Publica, é necessario extremar desse titulo as despesas concernentes a operações de credito realizadas, para averiguar se o producto dellas teve emprego reproductivo. Se assim foi, as quantias gastas com aquelle serviço podem diminuir, ou mesmo desapparecer, diante da receita produzida pela boa applicação do capital tomado por emprestimo. E, por ultimo, quanto á defesa nacional, é preciso ter em conta, preliminarmente, a alta e honrosa missão que ás forças armadas cabe desempenhar. Comtudo, deviamos ser parcimoniosos nas despesas militares, como em quaesquer outras, attenta a situação actual de grandes aperturas. Mais vale um pequeno exercito bem adextrado e bem apparelhado que outro maior a que escasseiam elementos materiaes.

De qualquer modo porém, os gastos militares, se feitos criteriosamente, isto é, sem desperdicio e attendendo a reaes necessidades, são de todo ponto justificados, mesmo em occasião de guerra, nos seus excessos inevitaveis.

Apoia *Findlay Shirras*, financista contemporaneo, tal parecer, e cita McCulloch, que vae mais longe:

> "No sacrifices — he says — can be too great that are required to preserve national security and independence, and a loan expended on armies and fleets employed for such a purpose is quite as well and profitable employed as if it has been laid out on agriculture or in promoting manufactures and tarde." (*The Science of Public Finance*, pag. 94.)
>
> (Nenhum sacrificio — diz elle — póde ser grande de mais quando reclamado pela defesa da segurança e independencia nacionaes. Um emprestimo gasto em exercitos e armadas, empregados em tal missão, é inteiramente justificado e de applicação proveitosa, como si tivese sido despendido na agricultura ou em estimular a industria e o commercio.)

PROPOSTA DA DESPESA PARA 1936	SERVIÇOS DA DIVIDA PUBLICA	DEFESA NACIONAL	INACTIVOS E PENSIONISTAS	TOTAL
	650.351:517$300	707.166:900$100	153.585:883$800	1.511.104:301$200
2.628.975:405$200	24,74 %	26,90 %	5,84 %	57,48 %

Nota — O total dos inactivos e pensionistas sub-divide-se em:

Aposentados e jubilados................		41.500:000$00
Reformados:		
Marinha	20.000:000$000	
Guerra	38.382:883$800	
Policia militar.......	3.400:000$000	
Corpo de Bombeiros.	1.303:000$000	
		63.085:883$800
		104.585:883$800
Pensionistas:		
Civis e militares......................		49.000:000$000
	Total........	153.585:883$800

A percentagem calculada acima (57,48) mostra que taes gastos vão a mais de metade de toda a despesa publica, e a quantia de 1.511.104:301$200 representa 64,03 % da receita.

QUADRO GERAL

SERVIÇOS DA DIVIDA PUBLICA	DEFESA NACIONAL	INACTIVOS E PENSIONISTAS	OUTROS SERVIÇOS	TOTAL DA DESPESA PROPOSTA PARA 1936
650.351:517$300	707.166:900$100	153.585:883$800	1.117.867:104$000	2.628.971:405$200
24,74 %	26,90 %	5,84 %	42,52 %	100 %

A demonstração abaixo indica as percentagens da Despesa, em relação aos serviços da Divida Publica e aos diversos ministerios:

DIVIDA PUBLICA E MINISTERIOS	DESPESA FIXADA NA PROPOSTA PARA 1936	PERCENTAGENS
Divida publica.........	650.351:517$300	24,74
Fazenda	226.870:979$000	8,63
Justiça..............	125.023:766$100	4,76
Exterior	46.090:520$000	1,75
Educação.............	167.246:137$400	6,36
Trabalho.............	20.763:532$000	0,79
Viação...............	626.029:918$900	23,81
Marinha..............	206.696:382$000	7,86
Guerra...............	474.693:392$500	18,06
Agricultura..........	85.205:260$000	3,24
Total.........	2.628.971:405$200	100

As informações que se seguem relacionam-se com os gastos de Pessoal fixo, Pessoal variavel e material.

Além de mencionarmos a importancia correspondente, na Proposta, a cada uma dessas divisões geraes da Despesa, calculámos as percentagens respectivas.

MINISTERIOS	PESSOAL	TOTAL DO PESSOAL	MATERIAL	TOTAL GERAL
Fazenda:				
Fixo.	56.072:616$100			
Variavel.	147.295:182$900	203.367:799$000	673.854:697$300	877.222:496$300
Justiça:				
Fixo.	74.340:764$100			
Variavel.	34.381:066$400	108.721:830$000	16.301:935$600	125.023:766$100
Exterior:				
Fixo.	26.419.320$000			
Variavel.	6.436:830$000	32.856:150$000	13.234:370$000	46.090:520$000
Educação:				
Fixo.	46.491:581$500			
Variavel.	26.113:412$000	72.604:993$500	94.641:143$900	167.246:137$400

Trabalho:				
Fixo.	9.664:780$000			
Variavel.	4.900:380$000	14.565:160$000	6.198:372$000	20.763:532$000
Viação:				
Fixo.	136.040:936$000	520.554:618$900	105.475:300$000	626.029:918$900
Variavel.	384.513:682$900			
Marinha:				
Fixo.	71.458:599$000			
Variavel.	56.888:283$000	128.346:882$000	78.349:500$000	206:696$382$000
Guerra:				
Fixo.	273.887:916$000			
Variavel.	81.343:566$500	355.231:482$500	119.461:910$000	474.693:392$500
Agricultura:				
Fixo.	27.862:800$000			
Variavel.	19.299:460$000	47.162:260$000	38.043:000$000	85.205:260$000
		1.483.411:176$400	1.145.560:228$800	2.628:971:405$200

O Pessoal corresponde a 56.43 % da despesa global, e o Material a 43,57 %.

Total da Despesa Fixa.......	722.239:312$700
Total da Despesa Variavel....	1.906.732:092$500
Proposta para 1936 (total)...	2.628.971:405$200

Vae em seguida a demonstração das percentagens do Pessoal fixo e do variavel em cada Ministerio, calcada nos algarismos da proposta:

MINISTERIOS	DESPESA PROPOSTA PARA 1936	PESSOAL FIXO — PERCENTAGEM	PESSOAL VARIAVEL — PERCENTAGEM
Fazenda	877.222:496$300	6,39	16,79
Justiça	125.023:766$100	5,95	2,75
Exterior	46.090:520$000	5,73	1,40
Educação	167.246:137$400	27,80	15,61
Trabalho	20.763:532$000	4,65	2,36
Viação	626.029:918$900	21,73	61,42
Marinha	206.696:382$000	34,57	27,52
Guerra	474.693:392$500	57,70	17,14
Agricultura	85.205:260$000	3,27	2,26
	2.628.971:405$200		

Sobre a despesa global, o Pessoal fixo representa 27,47%, o Pessoal variavel 28,95 % e o Material 43,58 %.

AS DESPESAS POR MINISTERIOS

MINISTERIO DA FAZENDA

Houve forte compressão nas despesas do orçamento da Fazenda, a despeito de ser elle uma lista de gastos que se mostraria reduzida todos os annos, não fôra o crescimento das obrigações geradas da divida publica e de outros titulos, que se encontram discriminados nos encargos geraes do paiz. Os dispendios propriamente administrativos soffrem diminuição quasi constante. Basta informar que, examinados os gastos dessa ultima natureza, se verifica foram elles fixados, para 1936, em menos 256:987$900.

Comparada a despesa total do Ministerio em apreço, tal como figura na proposta, com a que menciona o orçamento vigente, apura-se, naquella, uma differença a menor de réis 133.183:737$386.

Cumpre-nos, porém, assignalar que, para a reducção, concorreu principalmente a mudança do methodo de converter as moedas estrangeiras em moeda nacional, no que diz respeito ao serviço da divida externa consolidada. Reclama, entretanto, a alteração o esclarecimento que passo a dar:

A fixação dessa despesa, para 1935, foi baseada na razão de 1$000-ouro para 10$000-papel, em obediencia ao preceituado no decreto n. 23.801, de 25 de janeiro de 1934 (art. 2º).

Comprehende-se que, na elaboração dessa lei, cujo fim outro não foi senão uniformizar o orçamento federal, de referencia ás moedas *ouro* e *papel*, havia necessidade de escolher criterio razoado, visto como não poderia ser elle invariavel, em face da desordem cambial reinante na maioria dos paizes.

Na época, monopolizava o Banco do Brasil todas as operações de cambio, formulando diariamente a tabella official das cotações respectivas. Desapparecera o mercado livre, só

mais tarde restabelecido, sendo que aquellas cotações fluctuavam dentro de pequenas margens. Nessa occasião, podia-se mesmo verificar que a libra-papel permanecia estavel no valor de 60$000.

Com taes elementos, procurou-se a correspondencia entre a moeda-ouro brasileira e a de curso forçado, o que se obteve fazendo o calculo seguinte:

1:000$000-ouro = £ 112-10-0-ouro

A taxa cambial do dia entre Londres e Paris era:

1 £ papel = 83,85 francos-ouro (moeda da lei franceza de junho de 1928).

1 £ ouro = 124,214 francos-ouro

Logo:

$$\frac{83,85}{124,214} = 0,67504$$, ou seja a libra-papel igual a 0,67504 da libra ouro.

Verifica-se dahi que £ 112-10-0-ouro equivalem $\left(\frac{£\ 112,5}{0,67504}\right)$ a £ 166,66-papel.

£ 166,66-papel reduzidas a moeda nacional, ao cambio do dia, que era então 4 d. por mil réis:

166,66 × 60.000 = 9:999$600-papel

Em janeiro de 1934, era, portanto, de 1 para 10 a relação entre o mil réis-ouro e o mil réis-papel.

A divergencia entre a importancia da verba para pagamentos dessa especie e o que será effectivamente pago provém de que o calculo acima foi feito em relação á libra-ouro, ao passo que as obrigações são satisfeitas em libra-papel. A differença em nosso favor é igual á differença entre a moeda-ouro e o papel-moeda corrente, na Inglaterra e na America do Norte.

O criterio escolhido foi, por consequencia, perfeitamente acertado, tanto mais que, para regularizar a escripturação das variações cambiaes, se creou a verba "Differenças de cambio", verba que figura na Receita e na Despesa, tendo em vista o lucro ou o prejuizo.

Acontece, porém, que a depreciação da libra, e tambem do

dollar, se vae incrementando notavelmente. A libra, que valeu, como já vimos, 83,85 francos, corresponde hoje a 75, já tendo rondado a casa dos 70.

Apreciadas essas occurrencias, averigua-se o inconveniente de deixar no orçamento a majoração de cerca de 130 mil contos em que importarão as differenças a maior nas dotações reservadas ao serviço, durante 1936, da divida externa consolidada, caso não seja — como presumo — modificado o regimen cambial deste momento.

Foi o que se fez, na proposta, com permissão de V. Ex.

A relação de 1 para 10, prescripta na lei, póde, neste caso especial, ser perfeitamente abandonada pela Camara dos Deputados, porquanto se trata de despesa para cuja avaliação é exigido agora criterio differente, a bem da verdade orçamental.

Foram calculados: em 800 réis, o franco da lei de 1928; em 4$000, o franco da lei germinal; em 12$000, o dollar americano, e em 60$000 a libra esterlina.

Não têm sido bem comprehendidas as justificativas das prescripções do decreto n. 23.801, de 25 de janeiro de 1934, elaborado com o proposito de eliminar no orçamento a especie *ouro*. Só assim se explicam os equivocos e confusões em que algumas vezes incorrem os que analysam os effeitos dessa lei.

Vigorava anteriormente, na contabilidade publica brasileira, a escripturação em duas especies: ouro e papel, systema que, em 1899, fôra introduzido por Joaquim Murtinho.

Com a expedição do referido decreto, uniformizou-se, quanto á moeda, o orçamento geral da Republica, que passou a ser expresso no mil réis de curso forçado.

Para realização desse objectivo fez-se mister:

a) determinar a relação entre o ouro e o papel, para mencionar na segunda especie os varios titulos da receita publica que até então eram expressos na primeira;

b) regular o modo de cobrar as rendas que são arrecadadas no estrangeiro em moedas que não a brasileira;

c) traçar regras sobre o resgate das obrigações decorrentes de contractos exequiveis no exterior;

d) buscar o meio de pagar, *sem prejuizo*, o pessoal, cujos vencimentos e vantagens *queria o Governo manter inalterados*.

Distinguiam-se, portanto, quatro hypotheses, abrangendo a receita e a despesa indicadas em ouro.

No tocante á primeira, convinha á lei não deixar de estimal-a na razão de 1 para 8 (art. 1°), afim de não divergir do que já havia sido resolvido para a cobrança dos direitos e taxas aduaneiros, representantes que eram da maior porção das rendas-ouro. De resto, tratava-se apenas de *orçar*. Não havia, pois, senão escolher criterio uniforme. O orçamento da Receita faz — como se sabe — tão só uma estimativa de rendas, cuja *arrecadação se effectua nos termos das leis que a regulam;* ao passo que o da Despesa, no que tange ao pessoal permanente e a outros gastos, *autoriza-os, fixando-os*.

Com respeito á segunda hypothese, mandou o art. 7° calcular pelo franco suisso os emolumentos consulares, que se cobravam antes pelo estalão do dollar americano. A substituição deste por aquelle era medida que se impunha, devido ás fluctuações do segundo, visto ter a America do Norte abandonado o padrão-ouro. Havia, sem duvida, que escolher a nova base entre as poucas moedas de valor estavel. Adoptado o dinheiro suisso, verificou-se que frs. 2.85 equivaliam ao mil réis-ouro. Arredondou-se para tres francos, por isso que a simplificação trazida aos innumeros calculos effectuados quotidianamente, em nossos consulados, justificava de sobejo a pequena differença a favor do Thesouro Nacional.

A terceira hypothese dizia respeito, principalmente, á execução de nossos contractos de divida externa, em que apparecem tres moedas differentes: libra esterlina, dollar americano e franco francez, este ultimo com o valor, segundo as circumstancias, prescripto, ou na *lei germinal*, ou na *lei Poincaré*.

Existia tambem certo material adquirido e pago no estrangeiro.

Enquadram-se no art. 4° da lei os casos ambos; mas, seja no primeiro, seja no segundo, apurar-se-iam evidentemente differenças entre as quantias em papel constantes do orçamento e a que houvessem de ser de facto pagas. Taes excessos de despesa seriam imputados á verba "Differenças de cambio", creada pelo art. 5° e esclarecida no paragrapho unico.

Presentemente, modificou-se a situação: o serviço da divida externa, para 1936, foi calculado, como já explicámos pelo preço de acquisição no Banco do Brasil das moedas necessarias á liquidação desse debito. Por outro lado, decidiu o Governo que toda acquisição de material, por elle feita no estrangeiro, fosse paga com recursos obtidos no mercado livre de cambio, dentro das forças dos creditos orçamentarios votados.

A conversão do ouro em papel operou-se, quanto á Despesa, na relação de 1 para 10, que era, na época, como ficou demonstrado, a correspondencia arithmeticamente exacta entre as duas especies.

As dotações orçamentarias de referencia ao pessoal em serviço fóra do paiz, ou são discriminadas em ordenado e gratificação, quando se trata de vencimentos fixos, ou englobadas, quando se destinam a satisfazer despesas de certas commissões, por via de regra temporarias. Não desejava o Governo que a transformação que se ia operar no orçamento fizesse augmentar ou diminuir os vencimentos fixos. Mas, como os pagamentos respectivos teriam que ser effectuados em Londres, mediante saques, em moeda ingleza, contra a Delegacia do Thesouro, foi preciso assentar o divisor de conversão, afim de que as quantias recebidas no estrangeiro ficassem a coberto das variações cambiaes. Do contrario, haveria constantes e profundas modificações nos vencimentos, com infracção do que resolvera o Governo, para evitar inconvenientes de monta. O divisor, na época, era 60$000, que correspondia á taxa cambial vigorante (4 d.).

Dess'arte, permaneceram no orçamento, calculados em moeda nacional, os vencimentos fixos, que só poderiam ser agora alterados pela fórma prevista na Constituição. Não existe mais a especie-ouro, em nosso orçamento, não sendo mais possivel, nem opportuno, imaginar relações entre ella e o papel-moeda. As medidas tomadas foram de occasião e já surtiram seus effeitos.

São pagas as *despesas variaveis* de Pessoal, no exterior, por verbas englobadas, que podem ser alargadas ou comprimidas em cada orçamento, ou mesmo supplementadas no correr do exercicio. Taes verbas, que anteriormente eram em ouro, passaram a figurar em papel. Deliberado, pelo Governo, adoptar-se criterio uniforme, nas remunerações aos commissionados militares no estrangeiro, foi expedido, nesse sentido, o decreto n. 24.413, de 19 de junho de 1934, cujas prescri-

pções se tornaram, por outra lei, extensivas aos funccionarios do Ministerio da Viação.

Os dispositivos desse decreto não curaram absolutamente da moeda-ouro, nem seria possivel fazel-o, porque esta já havia desapparecido do nosso orçamento. O que ficou al determinado é que os militares em serviço no exterior teriam vencimentos e vantagens iguaes a cinco vezes o que recebem no Brasil. Tudo — é claro — de referencia ao nosso papel-moeda. E' o que preceitua de modo inequivoco o artigo 12: "fica estabelecida a relação de *um para cinco mil réis, papel*, para pagamento de vencimentos", etc. Assim, *quem tem um mil reis-papel passa a ter cinco;* e não como se tem affirmado: — *quem tem um mil réis-ouro passa a ter cinco mil réis-papel*. Ninguem percebe mais *mil-réis ouro* após o decreto n. 23.801, de 25 de janeiro de 1934.

Outro engano é suppôr que o citado decreto n. 24.413 tenha diminuido os vencimentos dos militares, servindo fóra do paiz. Esse decreto concedeu-lhes outras vantagens: diarias (art. 7°) e representação (art. 8°). Addicionados — achegas e vencimentos — multiplique-se a somma por cinco, e verse-á que o resultado obtido é maior que as remunerações pagas a funccionarios da mesma categoria. Exemplifiquemos: o primeiro secretario de embaixada ou legação, mesmo substituindo o embaixador ou o ministro percebe muito menos que o addido militar ou naval, apezar de, na hierarchia diplomatica, estar este subordinado ao que dirige a embaixada ou legação.

Por ultimo, convém esclarecer a providencia incluida no paragrapho unico do art. 3° do decreto n. 23.801, de 25 de janeiro de 1934.

Garantida, na lei e no orçamento, a fixidez de vencimentos nas moedas brasileira e ingleza, poderia occorrer que a ultima se apreciasse ou depreciasse a tal ponto que os tornasse exorbitantes ou exiguos. Na actual situação monetaria do mundo, tudo póde acontecer. Armou-se, então, o Ministro da Fazenda da faculdade de augmentar ou diminuir o divisor de conversão estabelecido na lei. Em qualquer hypothese, porém, conservar-se-ia inalterado o valor em papel-moeda brasileira, o que prova que o remedio é apenas — como deve ser — de uso externo.

Ninguem desconhece que ás variações mencionadas estão sujeitos todos os pagamentos dependentes de cambio entre moedas não estabilizadas.

No Imperio, existia tambem o orçamento organizado na base unica do mil-réis, e a regra era converter em moeda de curso forçado, ao par, as despesas-ouro, levando-se as differenças a uma verba propria. Naquella época, ainda se poderia acceitar o criterio, porque o cambio, muito raro, se distanciava grandemente de 27 d. Ha muito, porém, que a nossa moeda vem soffrendo enorme depreciação. O methodo adoptado no Imperio viria, portanto, prejudicar consideravelmente a verdade do orçamento. Nelle, só figurariam insignificantes sommas concernentes aos gastos dessa natureza, indo o vultoso excesso engrossar as differenças de cambio. Nestas condições, ficar-se-ia inhibido de fixar, ou mesmo avaliar com segurança, algumas das despesas publicas. Foi para supprimir esse damno que Joaquim Murtinho creou o orçamento de moeda dupla.

MINISTERIO DA JUSTIÇA E NEGOCIOS INTERIORES

A situação actual justifica de sobra o augmento em algumas verbas da Policia Civil, a quem cabem as providencias de caracter preventivo na manutenção da ordem publica. Esse augmento e os que dizem respeito á Justiça Eleitoral, creados por lei, contribuiram para que se elevasse a despesa total desse Ministerio. O accrescimo liquido, porém, comparando a Proposta para 1936 com o orçamento vigente, foi apenas de 1.457:081$500, por isso que houve forte compressão em outros dispendios.

MINISTERIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

As despesas relativas a esse Ministerio têm sido bastante reduzidas. Ampara-se, naturalmente, o louvavel criterio na necessidade de cortar despesas effectuadas no estrangeiro, dadas as difficuldades provenientes de nossa situação cambial.

MINISTERIO DA EDUCAÇÃO E SAUDE PUBLICA

Em confronto a Proposta para 1936 com o orçamento para 1935, vê-se que o total dos gastos desse Ministerio se conserva o mesmo, não obstante a importancia dos serviços que elle superintende. Para conseguir esse resultado, fizeram-se tambem varias reducções.

MINISTERIO DO TRABALHO, INDUSTRIA E COMMERCIO

O pequeno augmento de 1.055:180$000, na Proposta para 1936, origina-se de serviços novos creados por lei e do desenvolvimento natural dos que já estão organizados. Houve, comtudo, que comprimir em outras verbas, para impedir que aquelle augmento tomasse vulto.

MINISTERIO DA VIAÇÃO E OBRAS PUBLICAS

Os dispendios do Ministerio da Viação e Obras Publicas, conjugados com os relativos aos da Agricultura e Trabalho, estão na razão directa do desenvolvimento da economia do paiz. Sem transportes, sem amparo á agricultura e á industria, sem racionalização do trabalho e sem ampliação do commercio interno e externo, não póde existir melhoria economica.

Na Proposta para 1936, cresceram os gastos na importancia de 62.411:467$400. Nesta quantia, porém, estão incluidas despesas compensadas na Receita, o que annulla o augmento, quanto ás parcellas seguintes:

Exploração do Porto do Rio de Janeiro....	14.500:000$000
Exploração do Porto do Rio de Janeiro....	14.000:000$000
Somma	28.500:000$000

Deduzidas ainda as importancias de novos serviços contractuaes:

Electrificação da Central	20:370:000$000
Serviço do aeroporto	6.000:000$000
Somma	26.370:000$000

Obtem-se a differença apenas de 7.541:467$400, que representa os accrescimos de verbas com serviços outros.

Póde-se por ahi avaliar a compressão realizada nas dotações orçamentarias desse Ministerio, cujas despesas, pela natureza dos serviços, vêm sempre crescendo.

E' preciso ainda considerar que no orçamento em apreço está comprehendida verba para as seccas do nordeste, a qual, em obediencia a preceito constitucional, sóbe a mais de 50.000 contos de réis.

MINISTERIO DA MARINHA

Não fossem as condições precarias do Thesouro, e todos applaudiriam certamente a abertura immediata de creditos especiaes destinados á compra de novos navios e ao necessario apparelhamento da nossa Marinha de Guerra.

A boa vontade e o patriotismo desse importante departamento da defesa nacional facilitaram a apreciavel reducção de 23.889:596$000 sobre o total do orçamento para 1935.

MINISTERIO DA GUERRA

O augmento na importancia de 35.061:302$700 é reclamado pelas acquisições necessarias ao funccionamento de fabricas de material bellico, já construidas.

Por outro lado, dilatou a amnistia os quadros do Pessoal, com o crescimento correspondente da Despesa.

MINISTERIO DA AGRICULTURA

O desenvolvimento recente das culturas de algodão e fructas citricas exigiram o augmento de algumas verbas, de que resultará expansão de nosso commercio exterior, com proveito certo para a economia nacional.

CREDITOS ADDICIONAES

Antes da Constituição de 1934, era natural que se insurgissem contra os creditos addicionaes, tendo-se em vista os abusos commettidos, desde o Imperio.

As famigeradas caudas orçamentarias — ao tempo em que vicejaram — tiveram sempre por escudo os creditos especiaes. Para extinguil-as, houve que reformar em 1926, a Constituição de 1891. A de 1934, tambem as proscreve (artigo 50, § 3°).

Carradas de razão tinham os financistas que então verberaram taes creditos, só tolerados em casos de anormalidade

ou excepção, para remediar a situações imprevistas, extraordinarias e urgentes. Ao envez disso, o que se verificava, naquella época, era a facilidade em abril-os, por qualquer motivo, afim de custearem despesas adiaveis, senão inuteis. Verdadeiras fontes de desperdicio, formavam orçamentos parallelos, por onde se escoavam os recursos do Thesouro.

Disse alguem, e acertadamente, que elles traduziam o "culto da mentira orçamentaria".

No emtanto, o que ditava o bom senso era actuar tão sómente no sentido de acudir ao dispendio novo, oriundo do *facto inesperado*.

Em seu relatorio apresentado no anno de 1922, aponta Homero Baptista, então ministro da Fazenda, os casos principaes em que surge a despesa que não se podia esperar, e julga que, fóra de taes hypotheses, não ha espaço para creditos addicionaes. Os que fossem abertos, ferindo esse criterio, constituiriam actos de arbitrio, ou provas de incapacidade dos Governos e dos Parlamentos: condemnava a imprevisão, embora admitisse o imprevisto.

Outros paizes, dada a organização de suas contabilidades, têm tambem experimentado as desvantagens dos creditos extraorçamentarios. Cita-se, geralmente a Inglaterra como exemplo do Estado em que os creditos addicionaes são abertos em numero reduzido. Para isto, porém, concorrem duas causas que se observam no orçamento inglez:

a) ausencia de especialização rigorosa nas dotações orçamentarias;

b) permissão para extornos de verbas.

Não obstante, comprehendem os creditos addicionaes britannicos as seguintes categorias: *supplementary grants* (supplementares); *excess grants*, que regularizam despesas feitas sem credito; *exceptional grants*, destinados a gastos excepcionaes; e *votes of credit*, que cobrem despesas extraordinarias com operações de caracter militar, que não poderiam de modo algum ser previstas.

Na verdade, andavam certos os que, até 1934, reprovavam o uso e o abuso dos creditos addicionaes, visto como as despesas correspondentes teriam que ser cobertas com o producto da arrecadação, que, no emtanto, já se encontrava gravado pelos pagamentos previstos nos quadros da Despesa Publica. Havia consequentemente infracção ao principio da *unidade*, e contribuição para o desequilibrio do orçamento.

Depois porém, da nova Constituição, desappareceram os inconvenientes, em face do art. 183. A providencia ahi contida, se interpretada criteriosa e intelligentemente, remove quaesquer difficuldades que se possam apresentar.

De facto, existem, em nossa contabilidade, tres casos de creditos addicionaes: extraordinarios, supplementares e especiaes.

Os primeiros acodem a despesas provenientes de calamidade publica, e podem ser abertos a qualquer momento. E' o *salus populi*, que não comporta delongas.

Os segundos só devem ser abertos, ou quando houver impreisão, que póde ser evitada, no calculo das dotações orçamentarias, obrigando á infracção da regra legal do duodecimo; ou quando surgir o imprevisto. Regulamentada convenientemente a applicação do criterio do duodecimo, que póde com facilidade ser *controlada* pela escripturação do empenho da despesa, haveria sancções para quem violasse esse criterio discricionariamente.

Os terceiros, finalmente, que constituem a grande massa dos creditos addicionaes, não viriam pesar no orçamento, porque teriam de correr á conta de recursos especiaes, creados constitucionalmente, para fazer face a essa despesa extraordinaria. E desse geito melhorar-se-ia de muito a feitura do nosso orçamento, o qual conteria unicamente despesas normaes e periodicas. Tudo que fosse de caracter extraordinario e especial, soffreria o exame meticuloso da Camara dos Deputados, que naturalmente poria termo á irregularidade que ora se verifica. Consiste esta no seguinte: precisa o administrador construir obra nova que foi estimada — digamos — em cincoenta mil contos. Se elle fizesse figurar no orçamento o total da despesa, certo seria ella cortada, mesmo na proposta, por não supportar o Thesouro o vulto do dispendio. Inclue-se, então, a quantia sómente de oito mil contos, por exemplo, a qual é reproduzida, senão augmentada, nos orçamentos subsequentes, sob pretexto de que não é possivel, sem forte prejuizo para os cofres publicos, abandonar obras já iniciadas.

O credito especial faz cessar a anomalia. No momento de discutir a sua concessão, teria a Camara que examinar a importanci total da despesa, a necessidade e opportunidade da mesma e a possibilidade de crear recursos, fóra do orçamento, para cobril-a.

O EMPENHO DA DESPESA

Um dos factores de nossas difficuldades financeiras tem sido o quantioso passivo constituido por compromissos assumidos e não pagos, que se vêm accumulando de um para outro exercicio. Não é possivel determinar, com segurança, o total dessa avultada divida, por carencia de elementos exactos em que se possa basear o calculo.

São os nossos balanços apenas demonstrativos de caixa, apurando-se saldo ou *deficit* pela comparação entre a receita realmente arrecadada e a despesa de facto paga. Quando esta supera aquella, são indicadas as operações de credito que proporcionaram ao Thesouro os recursos de que elle lançou mão para cobrir o excesso de gastos.

Acontece, porém, que á conta do exercicio encerrado foram autorizadas despesas que deixaram — quasi sempre em sommas elevadas — de ser pagas, por motivos varios. Formam essas quantias os *residuos passivos*, mas o seu montante se desconhece, por não existir uma escripta, mesmo imperfeita, de despesas empenhadas.

E' facil avaliar os inconvenientes e irregularidades que dahi provêm: — a titulo de despesas autorizadas em exercicios anteriores, ignora a administração financeira *o que deve, a quem deve e porque deve*. Consequentemente, não se póde ter idéa da verdadeira situação da thesouraria.

Tanto o Estado, como o individuo, devem saber exactamente o que pagaram e o que têm a pagar. Estão ambos sujeitos á observancia dessa regra simplissima, mas indispensavel, mesmo á bôa *dona de casa*.

Vivem na confusão os que se afastam dessa norma.

Os confrontos que, vez por outra, se fazem dos saldos ou *deficits* verificados em duas épocas differentes, ou em dois Governos distinctos, redundam em innocentes facecias, porque se firmam em algarismos incertos, algarismos inverídicos, visto como os excessos de despesa indicados nas contas publicas se encontram longe, muito longe, da cifra verdadeira. A taes excessos deveriam evidentemente ser addicionadas, em prol da exactidão, as despesas por pagar, que são obrigações creadas durante o curso do exercicio.

Eis, entre muitos, um exemplo bem expressivo dos equivocos a que nos leva esse estado irregular de contabilidade:

Mandou a lei que, no orçamento da Receita para 1929, fôsse incluida, como renda extraordinaria, a somma de

198.000:000$, saldo do exercicio anterior (1928). Ora, esse saldo nada significava, porque não haviam sido computados, na Despesa, os debitos ainda não resgatados desse ultimo exercicio. Deduzidos os 198.000:000$ da receita attribuida a 1929 (2.399.000:000$000), encontra-se a importancia effectivamente arrecadada, isto é, 2.201.000:000$, receita menor que a de 1928 (2.216.000:000$000) e que a de 1931 (2.477.000:000$000). Desmancha-se, assim, a illusão dos que tinham 1929 como o anno de maior renda.

A escripturação do empenho da despesa, em quasi todos os paizes, está entregue a repartições especializadas que podem, a qualquer momento, dar a conhecer a posição financeira, no tocante aos dispendios publicos. Permitte-se, assim, acompanhar *pari-passu* a execução do orçamento.

Sem prejudicar as conclusões a que desejamos chegar, evitando ao mesmo tempo nos alonguemos demasiado, vamos examinar o assumpto, a traços largos, de referencia aos paizes em que se formaram os tres typos classicos de tribunal de contas: a Belgica, a França e a Italia.

Foi, na Belgica, a lei de 20 de julho de 1921 que adoptou a contabilidade do empenho da despesa, modificada, no anno seguinte, em virtude da lei de 10 de junho.

Salvo disposição especial constante do orçamento, applicam-se as leis citadas ás despesas concernentes a fornecimentos, obras e transportes; ás relativas a remunerações e indemnizações do Pessoal, e finalmente as que dizem respeito a subvenções.

E' registada a *ordem de empenho* pelos *contrôleurs des dépenses engagées*, nomeados pelo Rei, sob proposta do ministro das finanças.

Deve conter essa ordem, entre outros esclarecimentos: a importancia e a natureza da despesa, o nome do credor, a declaração de ter sido deduzida da verba propria, que será declarada, a importancia do gasto, e bem assim o nome, o prenome e a qualidade do ordenador do empenho.

Em caso de recusa de registo, forma-se um processo que é enviado á Côrte de Contas.

Prescreve o decreto expedido em 3 de setembro de 1921, que regulamentou a lei de 20 de julho, citada, sejam periodicamente (pelo menos de dois em dois mezes) transmittidos á Côrte de Contas os resultados dessa contabilidade (art. 12).

E' o exame *a posteriori* da Despesa Publica o regime seguido no Tribunal de Contas francez. Não seria possivel, conseguintemente, dar-lhe qualquer ingerencia no exame previo e na escripturação do empenho. Houve que distribuir a tarefa a repartições administrativas organizadas para tal fim. Essa modalidade de *contrôle*, na execução do orçamento, considerada como imprescindivel na contabilidade moderna do Estado, passou, na França, por diversas reformas, até attingir á efficiencia que hoje tem. As modificações introduzidas nesse serviço, pelos decretos de 10 de novembro de 1922 e 15 de junho de 1923, em obediencia ao art. 3° da lei de 10 de agosto de 1922, foram notaveis, pela uniformidade de acção, pela subordinação do serviço ao Ministerio da Fazenda e pela independencia dos fiscalizadores, no desempenho de suas attribuições. Cresceu ainda essa independencia de ponto, por effeito dos decretos de 12 de setembro de 1923 e 13 de dezembro de 1925. E' de justiça salientar que a adopção, na França, de muitas das medidas que acabamos de expôr, se deve principalmente a Louis Marin, um dos seus mais ardentes defensores e que a breve trecho se tornava um especialista no assumpto.

Dos tres paizes, cuja estructura de serviços concernentes ao empenho da despesa nos propuzemos a analysar perfunctoriamente, é a Italia o que mais interessa ao fim collimado, maximé se considerarmos o facto de terem, por certo, os constituintes de 1934 se inspirado na organização italiana, para erigir alguns dos principios que, em materia de fiscalização orçamentaria, devem ser observados pelo Tribunal de Contas do Brasil.

Datam de muitos annos, nesse paiz, os esforços do poder publico no sentido de aperfeiçoar taes serviços. Já a lei de 4 de junho de 1893, prescrevia:

> "O empenho legal de qualquer quantia deverá ser approvado pela Côrte de Contas, e o acto da approvação de cada empenho terá que ser communicado ao Parlamento."

Por se não ter obtido os resultados que se almejavam, devido a difficuldades oriundas da falta de escripturação completa na Côrte de Contas, foram creadas junto aos minis-

terios commissões de vigilancia (*Commissioni di vigilanzia sugli impegni*). Eram funccionarios da administração que se encarregavam de preparar a proposta do orçamento e de velar, durante sua execução, pelos debitos contrahidos.

Veiu depois a lei de 22 de junho de 1913, que, em seu art. 4º, formulava regras para a fiscalização, pela Côrte de Contas, do serviço em apreço. Mais tarde, em 1916, o decreto de 9 de julho determinava que o empenho regular de qualquer fonte de despesa fôsse, em geral, ultimado na Côrte de Contas.

Ulteriormente, nos termos das modificações introduzidas na contabilidade publica (lei n. 2.440, de 18 de novembro de 1923) e nas attribuições da Côrte de Contas (lei n. 2.441, da mesma data), ficou a fiscalização do empenho subordinada, principalmente, á Contabilidade Geral do Estado, mas em determinados casos sob a vigilancia tambem daquella Côrte.

Podem os ministros, de accôrdo com o da Fazenda, delegar a funccionarios a faculdade de empenhar despesas. A delegação, porém, tem de ser feita por decreto ministerial, que a Côrte de Contas registrará:

> "Tale deleghe devono risultare da decreto ministeriale de registrarsi alla Corte Dei Conti." (Art. 271, *in fine*, do regulamento da Contabilidade Geral do Estado.)

Se, por qualquer irregularidade verificada no empenho, se julga o chefe da Contabilidade do departamento inhibido de visar o documento, communicará directamente o facto ao ministro respectivo. Este, entretanto, póde insistir, por escripto, devendo o acto ser então visado. Para esse effeito, será a ordem assignada pelo proprio ministro, scientificando-se do occorrido á Côrte de Contas, á qual se transmittirá o documento em original.

Diz um autor francez:

> "Cependant, un tel ordre ne peut être donné, ni s'il s'agit d'une dépense dont le montant dépasse la somme allouée au chapitre correspondant du budget, ni s'il s'agit enfin d'une dépense se rapportant à des soldes disponibles au lieu d'allocations précises, ou plutôt à ceux-ci qui à celles-la."

Mas deixemos de lado os autores, e recorramos á fonte verdadeira, ou seja a lei reguladora da especie. No art. 64 do decreto n. 2.440, citado, encontramos a confirmação desse relato:

> "Ove, per qualsiasi motivo di irregolaritá, il capo della ragioneria non creda di poter apporre il visto ad un atto di impegno di spesa o ad un titolo di pagamento ne riferisce direttamente al ministro.
>
> Quando il ministro giudichi che, cio nonostante, l'atto di impegno o il titolo di pagamento debba aver corso, da ordine scritto al capo della regioneria, il quale deve eserguirlo. Tale ordine scritto deve essere firmato personalmente dal ministro ed é communicato, dal capo de la regioneria, alla Corte dei conti con l'atto medesimo.
>
> L'ordine peró non puó essere dato quando si tratti di spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo di bilancio o che sia da imputare ad un capitolo diverso da quello indicato, oppure che sia referibile ai residui anzichè alla competenza, o à questa piuttosto che a quelli."

A dissertação que vimos fazendo é por certo enfadonha, mas necessaria para demonstrar a attenção e o cuidado que os paizes de boa contabilidade dedicam ás questões occorrentes na primeira phase da despesa publica. E assim procedem, estribados em razões de peso.

Realmente, o empenho da despesa outra coisa não é que o acto de vincular o credor ao Estado, no ajuste de comromissos reciprocos: obriga-se o primeiro a prestar o serviço ou a fazer o fornecimento; obriga-se o segundo a paga-los pelo preço previamente combinado ou contractado.

Claro que, se o credor deixa de satisfazer o compromisso, desapparece para o Estado *a obrigação de pagar*, e surge consequentemente *a annullação do empenho*. A hypothese, que raro se verifica, constitue excepção que não destróe a regra geral, e antes a confirma cabalmente.

A definição, portanto, que figura em nossa lei, apresenta-se perfeita:

> "Empenho de despesa é o acto, emanado de autoridade competente, que crêa para o Estado a obri-

gação de pagar." (art. 228 do regulamento do Codigo de Contabilidade publica, approvado pelo artigo 162 da lei n. 4.632, de 8 de janeiro de 1923.)

Do exposto resulta inconteste a necessidade de amparar os interesses do Thesouro Publico, pela vigilancia ininterrupta exercida na phase inicial da despesa.

O *registro previo da ordem de pagamento* não satisfaz, por isso que não obsta a que já tenha sido assumido, pelo Estado, o *compromisso de pagar*. E a recusa desse registro mesmo pela imposição do veto absoluto, torna-se inoperante, porque apenas addia o pagamento. O direito do credor permanece inatacavel.

E' a licção dos mestres:

> "On a compris qu'il fallait organiser un nouveau contrôle preventif et le placer avant l'engagement de la dépense au moment ou la dette va prendre naissance à la charge de l'Etat." (Gaston Jèze. — Contrôle des dépenses en Belgique — Revue de Science et de Législation Financière. — Numero de Outubro a dezembro de 1921, pag. 555).

* * *

> "Pour éviter des pareils inconvenients, issus d'engagements irréguliers et dont la gravité ne saurait être méconnue au point de vue fiancier et constitutionnel, et surtout afin d'éliminer l'inconnu qui pour cette raison peut peser lourdement sur le budget, on a fini par se convaicre que pour réaliser une bonne gestion budgétaire il ne suffit pas de surveiller l'émission des ordonnateurs, mais qu'il faut au contraire que le contrôle remonte plus haut, jusqu à la source même des dépenses, savoir jusqu'aux actes d'où dérivent les droits des créanciers dont l'execution ,par la force des choses, engagent les finances de l'Etat. Tel est le motif pour lequel la législation financière moderne accorde une attention spéciale au contrôle préventif de l'engagement même des dépenses". (S. Chacon — Le contrôle de l'engagement des dépenses publiques — pag. 13.)

* * *

> "Dans l'État moderne, il n'y a pas d'autorité — — si haut placée soit-elle, fût-ce le Parlement — qui puisse empêcher la réalisation des situations juridiques individuelles, des créances et des dettes qui ont pris régulièrement naissance. Ce principe n'a pas besoin d'etre formellement inscrit dans des textes. Il est la pièrre angulaire de l'édifice juridique de tout État civilisé. Si on le nie si on le viole, tout l'edifice s'ecroule." (Gaston Jèze — Théorie générale du budget. — pag. 25).

Sem embargo das precauções assignaladas na legislação da Italia, resente-se de falhas o *contrôle* do empenho, nesse paiz. A maior dellas consiste indubitavelmente na facilidade que tem o Governo de empenhar, depois de encerrado o exercicio, e por conta delle, despesas novas, cujos documentos tomam data anterior á daquelle encerramento, com o fim de encobrir a irregularidade.

Em seu livro "La Politica Economica e Finanziaria del Fascismo" critica Federico Flora, com severidade o abuso:

> "E' a simille arbitrario accrescimento delle spese dell' esercizio, fatto com l'impegnare le somme sopravanzati al 30 Giugno sui singoli capitoli delle esercizio scaduto allo scopo di spenderle piú tardi insime com i fondi dell' esercizio nuovo, che dobbiamo il costante incremento del disavanzo privato in tal modo di tutte le economie realizate nell anno finanziario finito". (pag. 97.)

E accrescenta:

> "Ma l'enigma, dopo quanto si é detto é facile a spiegarsi. Si tratta in buona parte di spese nuove assunte arbitrariamente dopo la chiusara delle'esercizio. Una revisioni di simili spese compresse fra i residui a quindi pagabili senza l'ntervento della Corte dei Conti, ridurrebbe certo il disavanzo di parechi miliardi di lire". (pag. 98).

E' flagrante a illegalidade, pois aproveitam-se dotações orçamentarias caducas, para desonerar o exercicio novo de despesas que só a elle deviam caber.

Visando pôr termo a taes infracções, de ha muito se esforça a Italia em conseguir a reforma que dê á Corte de Contas competencia e autoridade para fiscalizar o empenho

da despesa, depois de processado este pelas repartições administractivas.

Na sessão da Camara dos Deputados de 9 de junho de 1887, por iniciativa da Commissão de Orçamento (*Giunta Generale del bilancio*), foi votada a seguinte ordem do dia:

> "Convida a Camara o Governo a estudar e apresentar, durante a sessão actual, projectos legislativos susceptiveis de assegurar o *contrôle* efficaz do empenho, tomando como ponto de partida, esta dupla concepção:
>
> *a*) Comprehenderá a conta geral do anno unicamente as receitas e despesas autorizadas pelo Parlamento;
>
> *b*) A' Corte de Contas incumbirá o *contrôle* do empenho, não admittindo a pagamento ordem de despesa cujo empenho não tenha sido *registado e reconhecido legal*."

Entendia Vicario, autor do livro classico "La Corte dei Conti in Italia":

> "A verdadeira garantia financeira e constitucional em materia de empenho de despesa, é a que resulta de uma acção fiscalizadora prévia, confiada a um instituto tal como a Corte de Contas absolutamente independente do Poder Executivo e em relação organicas com o Parlamento."

De modo identico opinava Fasce:

> "Il controllo non puó essere sério ed efficace se non quando esse, nel suo amplo e largo significato, ne sia riposto fuori del potere esecutivo ed affidato all'unico organo supremo che la legge ed il Parlamento hanno nella Corte dei Conti." (Del controllo finanziario nell'amministrazione dello Stato. pagina 133).

E na mesma ordem de ideas manifestaram-se outras autoridades na materia: Crivellari, Alessandro de Brun, Giovanni Rossi, etc.

Essa é hoje a idéa dominante, que deveria ser acolhida por todos os paizes em que se procede ao exame prévio da despesa publica.

Fê-lo, felizmente, a nossa Constituição, de maneira inequivoca, no art. 101 e seus §§ 1º e 2º.

"Art. 101. Os contractos que, por qualquer modo, interessarem immediatamente á receita ou á despesa, só se reputarão perfeitos e acabados quando registados pelo Tribunal de Contas."

Trata dos contractos o dispositivo transcripto, isto é, uma modalidade do empenho, que em todos os paizes está subordinada a preceitos especiaes, constantes da lei.

"§ 1º. — Será sujeito ao *registro prévio* (o grypho é nosso) do Tribunal de Contas qualquer acto da administração publica, de que resulte obrigação de pagamento pelo Thesouro Nacional, ou por conta deste."

Como se vê, prescreve expressamente o *registro prévio* do empenho, definindo-o de accôrdo com a lei vigorante (art. 228 do codigo de contabilidade).

Posta de lado a hypothese de contracto, regulada por disposições especiaes da lei, consuma-se o acto do empenho quando a despesa autorizada, por quem tenha competencia legal, é em seguida escripturada na verba propria, reservando-se desta, antecipadamente, a parte sufficiente á regularidade do pagamento.

Não é, pois, simples deducção effectuada em dotações orçamentarias, porque neste caso, seria providencia excusada. De facto, poder-se-ia, como outr'ora, proceder, na occasião da ordem de pagamento, a essa deducção. E não seria possivel constituisse o acto, que intentam reduzir a coisa banal, uma das phases — quiçá a mais importante — da despesa publica.

"§ 2. — Em todos os casos, a recusa do registro por falta de saldo no credito ou por imputação a credito improprio, tem caracter prohibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá effectuar-se após despacho do Presidente da Republica, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex-officio* para a Camara dos Deputados."

Mostra o preceito constitucional como se deve proceder no registro sob reserva e estabelece o *veto absoluto* nos casos que indica. E' patente que a disposição tem de ser executada em harmonia com a precedente, isto é, para ser applicada sómente ao *registro prévio do empenho*. Não alludiu a Constituição, absolutamente, á ordem de pagamento, nem ao seu *registro prévio*. Ao contrario, dispoz que este se realizasse na phase do empenho.

Não queremos crêr se procure desfigurar tão salutar preceito, para, com offensa á nossa Lei Maxima, fazer preponderar o expediente inopportuno, inutil, do registro da ordem de pagamento. *Ce contrôle* — commenta Jéze — *ne concerne que le paiement, il se produit après que la dépense a été engagée, c'est-à-dire, trop tard.*

Seguimos, felizmente, o exemplo da Rumania, que tambem, em sua Carta Magna, incluiu o registro prévio pelo Tribunal de Contas, do empenho da despesa. E é de notar que, nesse paiz, onde ha Senado, é a Camara dos Deputados que compete, como no Brasil, preparar o orçamento e acompanhar sua execução.

OUTRAS SUGGESTÕES

Além das medidas lembradas no curso deste relatorio, outras ha que concorreriam, sem duvida, para aperfeiçoar nossos empiricos methodos orçamentarios, de modo que resultasse proficua a actuação coordenada da Camara e do Governo, no sentido de reduzir o trem de vida do Estado, pela compressão intelligente e criteriosa dos gastos da administração.

Occorre-nos as seguintes, que, *data venia*, subordinamos ao juizo de Vossa Excellencia:

a) Uniformizar, com urgencia, a nomenclatura orçamentaria, redigindo seus itens em linguagem identica, apropriada e escorreita. Evitar-se-ia, desse geito, a diversidade de phrases para dizer a mesma coisa, gerando a confusão e, vez por outra, a balburdia.

Com relação á Despesa seria, notadamente, a providencia de grande alcance. Facilitaria comparações e confrontos e cohibiria se dissimulasse, em outras verbas, o mesmo dispendio.

Foi um dos actos de Salazar, no preparo do seu primeiro orçamento.

b) Centralizar no da Fazenda todas as dotações destinadas a acquisições de material permanente, excepção feita das concernente a repartições e serviços industriaes.

As verbas para compra de moveis, machinas de escrever, etc., uma vez concedidas, reapparecem, por via de regra, nos orçamentos subsequentes.

Seria de vulto a economia, explicando-se perfeitamente a intromissão do Ministerio da Fazenda, por se tratar de acquisições que se incorporam ao patrimonio do Estado.

c) Dar autonomia orçamentaria a certos serviços industriaes, permittida pelo paragrapho 3° do art. 101 da Constituição.

d) Rever a legislação sobre aposentadorias, jubilações e reformas, enquadrando-a nos preceitos novos estabelecidos pela Constituição, e bem assim regular a concessão de meio soldo, montepio militar, montepio de marinha e montepio civil. São despesas improductivas que crescem exaggeradamente imputando ao orçamento formidavel peso morto.

Deveria o Thesouro, por seu lado, apurar annualmente quaes os inactivos e pensionistas fallecidos, e quanto aos ultimos, verificar tambem os que perderam, por motivos legal, o direito á pensão, afim de eliminal-os do rol respectivo. Ultimado esse expurgo, que me não consta ter sido effectuado até hoje, haveria forçosamente compressão nas verbas, com se supprimirem saldos que não podem ter applicação.

e) Alterar, por lei, o art. 7° e seus paragraphos do decreto n. 18.088, de 27 de janeiro de 1928. Com excepção do trabalhador adventicio, incumbido da execução de obra publica, ou tarefa semelhante, paga por jornal, deve o acto de admissão do contractado ser approvado, por escripto, pelo Presidente da Republica.

Por outro lado, observar-se-á rigorosamente, na elaboração do orçamento, o que dispõem os arts. 16 e 17 do dereto n. 23.150, de 15 de setembro de 1933.

Tem sido fonte de abusos, com prejuizo para o Thesouro a admissão de contractados, realizada nos termos do decreto citado, de 1928.

f) Verificar, quando possivel, o valor da producção funccional de cada serviço publico, e avaliar o custo dessa producção. Os resultados seriam incluidos num quadro, que acompanharia a proposta orçamentaria de cada ministerio.

* * *

E' o que podemos, Senhor Ministro, informar a Vossa Excellencia, na angustia de tempo para trabalho tão vultoso e de tanta responsabilidade, que foi realmente a organização da Proposta do Orçamento Geral, relativa ao exercicio de 1936.

Rio, 12 de Junho de 1935.

OSCAR BORMANN.